Deutscher Bundestag **Drucksache 15/2100**
15. Wahlperiode 24. 11. 2003

Beschlussempfehlung und Bericht

des 1. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes*)

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Bericht des 1. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes wird zur Kenntnis genommen.

Berlin, den 24. November 2003

Der 1. Untersuchungsausschuss

Klaus Uwe Benneter
Vorsitzender

Christine Lambrecht
Berichterstatterin

Florian Pronold
Berichterstatter

Ortwin Runde
Berichterstatter

Jerzy Montag
Berichterstatter

Dr. Jürgen Gehb
Berichterstatter

Hans-Joachim Otto (Frankfurt)
Berichterstatter

*) Eingesetzt durch den Beschluss des Deutschen Bundestages vom 20. Dezember 2002 – Drucksache 15/256.

Seite

Inhaltsübersicht

Seite

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Seite

Seite

Seite

Seite

Seite

Seite

Seite

Seite

Erster Teil

Einsetzung des Untersuchungsausschusses und Verlauf des Untersuchungsverfahrens

A. Einsetzung, Auftrag und Konstituierung des Untersuchungsausschusses

I. Vorgeschichte

Am 22. September 2002 fand die Wahl zum 15. Deutschen Bundestag statt, mit dem Ergebnis, dass die bisherige Koalition von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auch im neu gewählten Bundestag über eine Mehrheit verfügt.

Vom 12. bis 13. November 2002 fand auf Einladung des Ministeriums der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt in Dessau die 120. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ statt. Auf der Grundlage aktueller gesamtwirtschaftlicher Daten wurden die Schätzungen über die voraussichtlichen Steuereinnahmen für die Jahre 2002 und 2003 überprüft. Im Ergebnis wurden die Ansätze für die Steuereinnahmen gegenüber der letzten Steuerschätzung vom Mai 2002 deutlich nach unten korrigiert. Für das Jahr 2002 prognostizierte der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“, dass die Steuereinnahmen um insgesamt 15,4 Mrd. € (5,7 Mrd. € davon entfielen auf den Bund, 9,7 Mrd. € auf Länder und Kommunen) geringer ausfallen würden als noch in der Mai-Schätzung angenommen worden war (*Dokument Nr. 1)*.

Am Abend des 12. November 2002 sendete das ZDF-Magazin „Frontal 21“ einen Beitrag unter dem Titel „Eichels schwarze Löcher – Notstand nach der Steuerschätzung“, der Bezug nahm auf das zu erwartende Ergebnis der neuesten Steuerschätzung *(Dokumente Nr. 2, 3 und 4)*. Der ehemalige haushaltspolitischer Sprecher der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN äußerte sich in dem Beitrag dahingehend, das Ergebnis der Steuerschätzung hätte bereits vor der Bundestagswahl am 22. September 2002 vorhergesehen werden können.

Nach einer öffentlichen Diskussion über die Finanzlage der öffentlichen Haushalte und der Sozialversicherungssysteme fand auf Verlangen der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag am 14. November 2002 eine Aktuelle Stunde zur „Haltung der Bundesregierung zur Situation der öffentlichen Haushalte unter Berücksichtigung der zu erwartenden aktuellen Steuerschätzung und der damit möglichen Notwendigkeit eines Haushaltssicherungsgesetzes“ statt *(Plenarprotokoll 15/10, S. 575 A ff.)*.

Am 25. November 2002 beantwortete der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen, Karl Diller, MdB, schriftliche Fragen einzelner Abgeordneter der CDU/CSU-Fraktion zur Thematik *(BT-Drs. 15/116, S. 8 ff.)*. Hierbei führte er insbesondere zu den im Beitrag des ZDF-Magazin „Frontal 21“ erhobenen Vorwürfen aus:

„Die wesentlichen für den Bundeshaushalt relevanten Ist-Ergebnisse – die Entwicklung am Arbeitsmarkt, die Entwicklung der Steuereinnahmen und die Entwicklung der Ausgaben – sind in gleicher Weise für die Bundesregierung, wie auch für die Öffentlichkeit im Monatsbericht des BMF sowie in den Mitteilungen anderer Bundesministerien und der Bundesanstalt für Arbeit im Jahresverlauf monatlich aktualisiert verfügbar.

Unterjährige Ergebnisse (auch Halbjahresergebnisse) lassen sich nicht mechanistisch auf das Gesamtjahr hochrechnen, sondern müssen dazu bewertet werden. Je nach den Annahmen zur weiteren gesamtwirtschaftlichen sowie der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung in den öffentlichen Haushalten ergibt sich ein breites Spektrum möglicher Ergebniserwartungen für das Gesamtjahr. Selbstverständlich werden solche Erwartungsgrößen innerhalb des Bundesministeriums der Finanzen regelmäßig überprüft, auch hinsichtlich möglicher Risiken.

Der Bundesminister der Finanzen hat auf der Grundlage der öffentlich bekannten Tatsachen und interner Stellungnahmen nach Erörterung im Kollegium mit den Staatssekretären eine Wertung vorgenommen und seine Entscheidungen unter Berücksichtigung der nationalen und internationalen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen getroffen.

Das Bundesministerium der Finanzen hat mehrfach darauf aufmerksam gemacht, dass für weitere konjunkturelle Abschwächungen im Bundeshaushalt keine Reserven vorhanden sind. Die nunmehr vorliegenden Eckwerte des Nachtragshaushaltes 2002 und des Regierungsentwurfs 2003 vom 20. November 2002 beruhen auf einer heutigen Bewertung: Erst auf der Grundlage des schwachen Ergebnisses des „großen“ Steuermonats September – nach positiveren Entwicklungen Juli/ August – für das Steueraufkommen sowie der im gleichen Zeitraum stattfindenden Revision der bisherigen Einschätzung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung durch nationale wie internationale Prognosen sowie die wirtschaftswissenschaftlichen Institute (Gemeinschaftsprognose) und die Bundesregierung lag eine hinreichend belastbare Grundlage für finanzpolitische Entscheidungen vor.“

Am 2. Dezember 2002 stellten die Abgeordneten Dr. Angela Merkel, Michael Glos, Volker Kauder sowie weitere Abgeordnete – insgesamt mehr als ein Viertel der Mitglieder des Bundestages – und die Fraktion der CDU/CSU einen Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses *(BT-Drs. 15/125)*.

Der Untersuchungsausschuss sollte danach folgenden Auftrag erhalten:

„Der Untersuchungsausschuss solle klären, ob und in welchem Umfange Mitglieder der Bundesregierung, insbesondere Bundeskanzler Gerhard Schröder, Bundesfinanzminister Hans Eichel, Bundesministerin Ulla Schmidt sowie der damalige Arbeits- und Sozialminister Walter Riester und Parlamentarische Staatssekretäre im Jahr 2002 Bundestag und Öffentlichkeit hinsichtlich der

Situation des Bundeshaushaltes, der Finanzlage der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung sowie der Einhaltung der Stabilitätskriterien des EG-Vertrages und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts durch den Bund vor der Bundestagswahl am 22. September 2002 falsch oder unvollständig informiert haben, wer von allen Vorgenannten dieses wie und mit wessen Hilfe im Verantwortungsbereich der Bundesregierung getan und welche Verabredungen es dazu gegeben hat."

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag in seiner 14. Sitzung am 5. Dezember 2002 beraten. Dabei wurde die von der Mehrheit aufgeworfene Frage der Verfassungsmäßigkeit des Einsetzungsantrags ebenso wie die Frage der Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit eines Untersuchungsausschusses kontrovers diskutiert *(Plenarprotokoll 15/14, S. 1063 ff.)*.

Der Abgeordnete Peter Altmaier (CDU/CSU) erklärte in der Debatte, die Mitglieder der Regierung hätten die verfassungsrechtliche Pflicht, das Parlament und die Öffentlichkeit wahrheitsgemäß zu informieren und zwar unabhängig davon, ob gerade Wahlkampf sei oder nicht. Wenn man es zuließe, dass es für selbstverständlich und normal gehalten werde, dass Regierungen falsch informieren oder die Unwahrheit sagen würden, dann wäre dies eine Selbstaufgabe und Bankrotterklärung unseres politischen Systems. Solches Fehlverhalten aufzudecken sei Dienst an der politischen Kultur und zukunftsgerichtet. Der Untersuchungsauftrag sei so formuliert, dass er sich ausdrücklich und ausschließlich auf das Verhalten der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag und den Bürgern beziehe. Er sei über jeden verfassungsrechtlichen Zweifel erhaben.

Der Abgeordnete Dr. Dieter Wiefelspütz (SPD) erwiderte, der beantragte Untersuchungsausschuss sei der überflüssigste, der jemals in Deutschland diskutiert worden sei. Diese Position werde teilweise auch in den Reihen der CDU/CSU vertreten. Der Sinn und die Aufgabe eines Untersuchungsausschusses sei es nicht, eine Bundestagswahl in Frage zu stellen. Er dürfe auch nicht die Verlängerung eines Wahlkampfes mit anderen Mitteln sein. Darüber hinaus bestünden erhebliche Mängel hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit des Untersuchungsauftrags. Dies betreffe insbesondere das Anliegen, den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung auszuforschen.

Der Abgeordnete Max Stadler (FDP) erklärte, der Bundestag sei rechtlich gehalten, den Untersuchungsausschuss einzusetzen. Es handele sich um ein Minderheitenrecht, bei dem die Frage, ob der Untersuchungsausschuss zweckmäßig oder opportun sei, keine Rolle spiele. Die Zulässigkeit des Antrags sei zu bejahen, da es sich um einen abgeschlossenen Sachverhalt handele, der im öffentlichen Interesse liege. Auch werde nicht in unzulässiger Weise in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung eingegriffen.

Der Abgeordnete Volker Beck (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) betonte, der Ausschuss sei rückwärts gewandt. Das Instrument des Untersuchungsausschusses werde für den Wahlkampf des hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch missbraucht. In der Vergangenheit seien Untersuchungsausschüsse vorwiegend eingerichtet worden, um kriminelles Verhalten zu untersuchen, dem Verdacht der Korruption oder der Vetternwirtschaft nachzugehen oder zumindest schwere Rechtsverstöße aufzuklären. Hier gehe es darum, Ahnungen und Vermutungen von Regierungsmitgliedern zum Gegenstand parlamentarischer Untersuchungen zu machen.

Gegen die Stimmen der CDU/CSU-Fraktion und der FDP-Fraktion bei Enthaltung der fraktionslosen Mitglieder des Bundestages überwies das Plenum den Antrag an den Ausschuss für Immunität, Wahlprüfung und Geschäftsordnung. Dieser trat noch am Abend zu einer ersten Beratung zusammen.

Am 20. Dezember 2002 legte der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung seine Beschlussempfehlung und seinen Bericht vor *(BT-Drs. 15/256)*. Der Ausschuss empfahl einerseits eine Änderung des letzten Satzteils des Auftrags, um Bedenken der Koalitionsfraktionen bezüglich des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung Rechnung zu tragen. Zum anderen empfahl er gegen die Stimmen der CDU/CSU-Fraktion bei Enthaltung der FDP-Fraktion den Auftrag um eine zweite Ziffer zu ergänzen, um aus Sicht der Koalitionsfraktionen ein umfassenderes Bild des Untersuchungsgegenstandes zu gewinnen.

In der anschließenden Plenardebatte zur Einsetzung des Untersuchungsausschusses am 20. Dezember 2002 wurden noch einmal die unterschiedlichen Standpunkte hervorgehoben *(Plenarprotokoll 15/17, S. 1330 ff.)*.

Der Abgeordnete Klaus Uwe Benneter (SPD) führte aus, es sei erforderlich gewesen, den Antrag insbesondere im Hinblick auf die Wahrung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung auf seine Verfassungsmäßigkeit hin zu überprüfen und ihn zu ergänzen. Diese Ergänzung sei zulässig, um ein umfassenderes und wirklichkeitsgetreues Bild zu gewinnen. Die Ergänzung stehe damit auch im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Der Abgeordnete Peter Altmaier (CDU/CSU) erwiderte, der Ergänzungsantrag sei an der Schwelle zum Verfassungsbruch. Durch den Beschluss der Mehrheit werde das Recht der Minderheit in verfassungswidriger Weise so bepackt und überfrachtet, dass der eigentliche Untersuchungsauftrag nicht mehr wahrgenommen werden könne.

Der Abgeordnete Jerzy Montag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) erklärte, es wäre besser, auf diesen Ausschuss zu verzichten, da der Bundestag damit Ressourcen- und Energieverschwendung betreibe. Der Untersuchungsausschuss sei absolut unnötig, da es – auch nach Darstellung der CDU/CSU-Fraktion – nichts aufzuklären gebe. Der Ausschuss sei ein reines Wahlkampfinstrument.

Der Abgeordnete Dr. Max Stadler (FDP) betonte, die Übermittlung an den Geschäftsordnungsausschuss sei reine Verzögerungstaktik gewesen. Wenn gegen den Willen und ohne Zustimmung der Opposition der Auftrag und der Untersuchungsgegenstand erheblich verändert werde, dann möge dies vielleicht noch legal sein, legitim sei es auf keinen Fall.

II. Einsetzung des Untersuchungsausschusses

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 17. Sitzung am 20. Dezember 2002 nach einstündiger Debatte auf Antrag der Abgeordneten Dr. Angela Merkel, Michael Glos, Volker Kauder, weiterer Abgeordneter – insgesamt mehr als ein Viertel der Mitglieder des Bundestages – und der Fraktion

der CDU/CSU *(BT-Drs. 15/125)* den aus 11 Mitgliedern bestehenden 1. Untersuchungsausschuss der 15. Wahlperiode in der Fassung des Berichts und der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung *(BT-Drs. 15/256)* eingesetzt.

Bei der Abstimmung über den Bericht und die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung zu dem Antrag der Fraktion der CDU/CSU wurde über Ziffer 1 und 2 der Beschlussempfehlung getrennt abgestimmt. Die Ziffer 1 der Beschlussempfehlung ist mit den Stimmen der CDU/CSU-Fraktion und der FDP-Fraktion bei Gegenstimmen der beiden fraktionslosen Mitglieder und bei Enthaltung der SPD-Fraktion und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen worden. Die Ziffer 2 der Beschlussempfehlung wurde mit den Stimmen der SPD-Fraktion und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Gegenstimmen der CDU/CSU-Fraktion, der FDP-Fraktion und der beiden fraktionslosen Mitglieder angenommen.

III. Untersuchungsauftrag

Der Untersuchungsauftrag lautet gem. BT-Drs. 15/256:

„1. ...

Der Untersuchungsausschuss soll klären,
ob und in welchem Umfange Mitglieder der Bundesregierung, insbesondere Bundeskanzler Gerhard Schröder, Bundesfinanzminister Hans Eichel, Bundesministerin Ulla Schmidt sowie der damalige Arbeits- und Sozialminister Walter Riester und Parlamentarische Staatssekretäre im Jahr 2002 Bundestag und Öffentlichkeit hinsichtlich der Situation des Bundeshaushaltes, der Finanzlage der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung sowie der Einhaltung der Stabilitätskriterien des EG-Vertrages und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts durch den Bund vor der Bundestagswahl am 22. September 2002 falsch oder unvollständig informiert haben; ob und gegebenenfalls wer von allen Vorgenannten dieses wie und mit wessen Hilfe insbesondere auch im Verantwortungsbereich der Bundesregierung getan und ob und gegebenenfalls welche Vereinbarungen es dazu gegeben hat, soweit hierdurch nicht der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung betroffen ist.

2. Der Untersuchungsausschuss muss deshalb auch im Rahmen der Zuständigkeit des Bundestages klären,

- *inwiefern seit der Wiedervereinigung die Prognosen und Modellrechnungen für die Finanzplanung des Bundes und die Haushalte der Kranken- und Rentenversicherung zutrafen und ob die Praxis im Jahr 2002 von der Staatspraxis seit 1990 abgewichen ist,*
- *ob und in welchem Umfang die Mitglieder des Bundesrates, des Finanzplanungsrates und des Haushaltsausschusses des Bundestages, insbesondere die Ministerpräsidenten Roland Koch, Peter Müller und Dr. Edmund Stoiber, im Jahr 2002 hinsichtlich*

  a) der Situation der öffentlichen Haushalte, insbesondere im Hinblick auf das für 2002 zu erwartende Gesamt-Steueraufkommen,

  b) der Finanzlage der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung, insbesondere im Hinblick auf die zu erwartende Gesamteinnahmen- und Ausgabensituation 2002 sowie

  c) der Problematik der Einhaltung der Stabilitätskriterien des EG-Vertrages und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes von Bund und Ländern einschließlich ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände, insbesondere unter Beachtung der Aufgabenerfüllung durch den Finanzplanungsrat,

  falsche oder unvollständige Erklärungen vor dem 22. September 2002 abgegeben haben.“

IV. Konstituierung des Untersuchungsausschusses

Der 1. Untersuchungsausschuss des 15. Deutschen Bundestages ist noch am selben Tag unmittelbar nach dem Einsetzungsbeschluss im Plenum durch den Vizepräsidenten des Deutschen Bundestages, Dr. Norbert Lammert, konstituiert worden. Hierbei hat der Vizepräsident darauf hingewiesen, es bestehe die Möglichkeit, dass sich der Untersuchungsausschuss auch mit Vorgängen befasse, die der Natur der Sache nach nicht für die Erörterung in der Öffentlichkeit geeignet seien oder einer besonderen Geheimhaltungspflicht unterlägen. Die parlamentarische Kontrolle müsse in solchen Angelegenheiten unter Beachtung der notwendigen Vertraulichkeit und Geheimhaltung sichergestellt werden. Andernfalls werde die Arbeit der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages erschwert oder unmöglich gemacht. Er hat in diesem Zusammenhang aber auch darauf aufmerksam gemacht, dass das Grundgesetz ausdrücklich die prinzipielle Öffentlichkeit der Beweisaufnahme von Untersuchungsausschüssen statuiert habe und die Bundesregierung die Geheimhaltung auf das unbedingt erforderliche Maß beschränken und berechtigten Herabstufungsersuchen des Ausschusses entsprechen solle.

1. Mitglieder des Untersuchungsausschusses

Die Fraktionen haben folgende Ausschussmitglieder benannt:

SPD

Ordentliche Mitglieder	Klaus Uwe Benneter
	Frank Hofmann (Volkach)
	Christine Lambrecht
	Ortwin Runde
	Dr. Dieter Wiefelspütz
Stellvertretende Mitglieder	Sebastian Edathy
	Hubertus Heil
	Anette Kramme
	Florian Pronold
	Carsten Schneider

CDU/CSU

Ordentliche Mitglieder	Peter Altmaier
	Dr. Hans-Peter Friedrich (Hof)
	Hans-Joachim Fuchtel
	Dr. Jürgen Gehb
Stellvertretende Mitglieder	Eckart von Klaeden
	Michaela Noll
	Antje Tillmann
	Dr. Hans-Peter Uhl

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Ordentliche Mitglieder	Jerzy Montag
Stellvertretende Mitglieder	Franziska Eichstädt-Bohlig

FDP

Ordentliche Mitglieder	Hans-Joachim Otto (Frankfurt)
Stellvertretende Mitglieder	Carl-Ludwig Thiele

Der Abgeordnete Frank Hofmann (SPD) ist am 18. März 2003 als ordentliches Mitglied aus dem Ausschuss ausgeschieden und wurde von seiner Fraktion als stellvertretendes Mitglied benannt. Der Abgeordnete Florian Pronold (SPD) wurde dafür vom stellvertretenden zum ordentlichen Mitglied benannt.

2. Bestimmung des Vorsitzenden und des stellvertretenden Vorsitzenden

Der 1. Untersuchungsausschuss hat in seiner konstituierenden Sitzung am 20. Dezember 2002 unter der Leitung des Vizepräsidenten des Deutschen Bundestages, Dr. Norbert Lammert, den Abgeordneten Klaus Uwe Benneter zum Vorsitzenden und den Abgeordneten Dr. Hans-Peter Friedrich zum stellvertretenden Vorsitzenden bestimmt.

3. Benennung der Obleute und Ernennung der Berichterstatter

Als Obleute sind von ihren Fraktionen in der konstituierenden Sitzung benannt worden:

SPD	Dr. Dieter Wiefelspütz
CDU/CSU	Peter Altmaier
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Jerzy Montag
FDP	Hans-Joachim Otto (Frankfurt)

Zu Berichterstattern sind in der 3. bzw. 15. Sitzung des Ausschusses auf Vorschlag ihrer Fraktionen benannt worden:

SPD *(jeweils getrennt für einzelne Bereiche)*

Haushalt und Finanzen	Ortwin Runde
Gesundheit	Christine Lambrecht
Rente	Florian Pronold
CDU/CSU	Dr. Jürgen Gehb
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Jerzy Montag
FDP	Hans-Joachim Otto (Frankfurt)

4. Beauftragte der Bundesregierung und des Bundesrates

Die nachfolgenden Beauftragten der Bundesregierung und des Bundesrates haben ihre Beauftragung zu Beginn der Arbeitsaufnahme gegenüber dem Ausschusssekretariat schriftlich angezeigt und als Vertreter ihres Ministeriums oder ihrer Landesvertretung an nicht-öffentlichen und öffentlichen Sitzungen teilgenommen.

a) Beauftragte der Bundesregierung

- Bundeskanzleramt:
  Ministerialrat Georg Lütter
  Regierungsdirektor Dr. Matthias Schmidt (Vertreter)
- Auswärtiges Amt
  Legationsrat I. Klasse Hans von Schröder
  Legationsrat Dr. Martin Frick (Vertreter)
- Bundesministerium der Finanzen
  Regierungsdirektor Dr. Rolf Schmidt
  Oberregierungsrätin Friederike Neuhäusler (Vertreterin)
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
  Oberregierungsrätin Dr. Margit Mundt
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziales
  Ministerialrat Dr. Thomas Fröhlich
  Regierungsrätin z.A. Barbara Werner (Vertreterin)
- Bundesministerium des Innern
  Ministerialrat Hans-Heinrich von Knobloch
  Oberregierungsrat Kolbert (Vertreter)

b) Beauftragte des Bundesrates

- Baden-Württemberg
  Ministerialrat Dago Vögele
- Bayern
  Oberregierungsrat Bernhard Köhler
  Oberregierungsrätin Barbara Ehrt (Vertreterin)
- Hessen
  Richter Dr. Harald Schmitt
- Rheinland-Pfalz
  Christopher Lang

5. Benannte Mitarbeiter der Fraktionen

Die Fraktionen haben folgende Mitarbeiter für die Tätigkeit im Untersuchungsausschuss benannt:

SPD

- Harald Georgii
- Horst Jungmann
- Albrecht von Wangenheim

CDU/CSU

– Rudolf Seiler
– Axel Schlegtendal
– Wilfried Braun
– Liliane Steinert
– Guido Beermann

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

– Jürgen Roth
– Niklas Schulze Icking

FDP

– Sabine Gohlke *(bis 12. Februar 2003)*
– Jan Gerd Becker-Schwering *(ab 12. Februar 2003)*
– Klaus Bünger *(ab 12. Februar 2003)*

Die jeweils erstgenannten Mitarbeiter sind diejenigen, die verantwortliche Ansprechpartner für die Verbindung zwischen den Fraktionen und dem Sekretariat waren.

6. Sekretariat des Untersuchungsausschusses

Dem Sekretariat des 1. Untersuchungsausschusses haben angehört:

Leiter:	Ministerialrat Hans-Ulrich Gerland
Stellvertretende Leiterin:	Regierungsdirektorin Dr. Ruth Lang
Sachbearbeiterin:	Verwaltungsangestellte Birgit Marner
1. Ausschusssekretärin:	Verwaltungsangestellte Christiane Kahlert
2. Ausschusssekretärin:	Verwaltungsangestellte Christina Woldeit *(ab 14. Juli 2003)*
	Verwaltungsangestellte Nadja Karsupke *(bis 11. Juli 2003)*
	Verwaltungsangestellte Brigitte Neubert *(bis 30. Januar 2003)*

Darüber hinaus wurde Frau Bettina Riedel als geprüfte Rechtskandidatin im Ausschuss eingesetzt. Hinzu kamen mehrere halbtags beschäftigte studentische Hilfskräfte für Kopier- und Verteilarbeiten sowie andere unterstützende Tätigkeiten.

V. Parallelverfahren

1. Prüfung von Strafverfahren bei der Berliner Staatsanwaltschaft

Nachdem nach der Bundestagswahl ab Oktober 2002 in der Öffentlichkeit der Vorwurf des „Wahlbetrugs“ gegen die Bundesregierung, namentlich gegen Bundesminister Hans Eichel und Bundeskanzler Gerhard Schröder erhoben worden war, gingen bei der Staatsanwaltschaft Berlin in den folgenden Wochen und Monaten eine Reihe von Strafanzeigen wegen „Wahlbetrugs“ ein. Die Anzeigenerstatter sahen überwiegend die Vorschriften der §§ 263 StGB (Betrug), 108 StGB (Wählernötigung), 108 a (Wählertäuschung) und § 108 b StGB (Wählerbestechung) als erfüllt an.

In sämtlichen Verfahren wurde mangels zureichender tatsächlicher Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Straftat von Ermittlungen abgesehen (76 Js 959/02). Die Verfahren wurden wegen fehlenden Anfangsverdachts gem. §§ 152 Abs. 2, 170 Abs. 2 StPO bzw. gem. § 170 StPO wegen nicht hinreichenden Tatverdachts eingestellt. Der Betrugsvorwurf ist von der Staatsanwaltschaft im Wesentlichen mit der Begründung abgelehnt worden, es seien keinerlei Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass jemand aufgrund eines von den Beschuldigten herbeigeführten Irrtums eine nachteilige Vermögensverfügung getroffen habe. Im Übrigen hätten die Beschuldigten nicht in der Absicht gehandelt, sich oder einem Dritten einen rechtswidrigen Vermögensvorteil zu verschaffen. Der Straftatbestand des § 108 a StGB sei deswegen nicht erfüllt, weil niemand gegen seinen Willen veranlasst worden sei, sein Wahlrecht in einem bestimmten Sinne auszuüben. Das Vorliegen des Tatbestands der Vorschrift des § 108 a StGB ist mit der Begründung verneint worden, er erfasse nur den Fall, dass der Wähler bei seiner Stimmabgabe nicht wisse, welche Wahl er mit seiner Erklärung bewirke; die damit verbundenen Hoffnungen und Erwartungen stünden nicht unter strafrechtlichen Schutz. Eine Wählerbestechung gem. § 108 b StGB scheide deshalb aus, weil bloße allgemeine Wahlversprechen nicht unter diesen Tatbestand fielen.

2. Einsprüche gegen die Gültigkeit der Wahl zum 15. Deutschen Bundestag beim Wahlprüfungsausschuss

Beim Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages sind im Anschluss an die Wahl zum 15. Deutschen Bundestag am 22. September 2002 eine Reihe von Einsprüchen gegen die Gültigkeit der Wahl eingegangen. In einer Vielzahl von Einsprüchen wurde vorgetragen, die Bundesregierung habe die Wählerinnen und Wähler durch gezielte Falsch- und Desinformation getäuscht. Neben einigen individuell formulierten Einsprüchen sind überwiegend drei unterschiedliche Typen vorgefertigter Schreiben eingereicht worden. Insgesamt sind zum Thema „Vorwurf des Wahlbetrugs“ 396 Wahleinsprüche (Stand April 2003) erhoben worden. Davon sind innerhalb der Einspruchsfrist (22. November 2002) insgesamt 105 Einsprüche eingegangen, hiervon waren 23 individuell formulierte Wahleinsprüche und 82 standardisiert formulierte Wahleinsprüche. Nach Ablauf der Einspruchsfrist sind insgesamt 291 Einsprüche eingegangen, davon waren 5 individuell formulierte und 286 standardisiert formulierte Einsprüche.

Auf Empfehlungen des Wahlprüfungsausschusses vom 6. Juni 2003 *(BT-Drs. 15/1150)* hat der Deutsche Bundestag in seiner 53. Sitzung am 26. Juni 2003 alle Einsprüche wegen offensichtlicher Unbegründetheit (§ 6 Abs. 1a Nr. 3 WPrüfG) oder wegen Unzulässigkeit (§ 6 Abs. 1a Nr. 1 und 2 WPrüfG) einstimmig zurückgewiesen.

B. Verlauf des Untersuchungsverfahrens

I. Rechtsgrundlage für die Arbeit des Untersuchungsausschusses

Rechtsgrundlage für die Arbeit des Untersuchungsausschusses sind Art. 44 GG, die sinngemäße Anwendung der Vorschriften über den Strafprozess, die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages sowie erstmals das im Jahre 2001 vom Deutschen Bundestag verabschiedete neue Untersuchungsausschussgesetz *(Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages vom 19. Juni 2001 – PUAG – BGBl. I S. 1142)*. Damit konnte sich ein Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages erstmals auch auf eine eigene gesetzliche Grundlage stützen. Mit dem neuen Gesetz wurde die Parlamentspraxis des Bundestages, die langjährigen Vorarbeiten des Geschäftsordnungsausschusses des Deutschen Bundestages und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse zu einem Gesetz zusammengefasst.

II. Beschlüsse und Absprachen zum Verfahren

1. Kurzbezeichnung des Ausschusses

Im Untersuchungsausschussgesetz sowie in der Geschäftsordnung des Bundestages finden sich keine Regelungen über die Notwendigkeit oder Erforderlichkeit einer Kurzbezeichnung für einen Untersuchungsausschuss. In der Vergangenheit haben sich Untersuchungsausschüsse zur besseren Orientierung in der Öffentlichkeit teilweise solche inoffiziellen Kurztitel gegeben, überwiegend wurde aber auf eine ausdrückliche Bezeichnung verzichtet. In seiner 4. Sitzung am 30. Januar 2003 hat der Untersuchungsausschuss einvernehmlich entschieden, dem Ausschuss keine spezielle Kurzbezeichnung zu geben, sondern es bei dem formalen Namen „1. Untersuchungsausschuss der 15. Wahlperiode“ zu belassen.

2. Behandlung von Beweisanträgen

Um eine hinreichende fraktionsinterne Beratung der Beweisanträge zu ermöglichen, ist der Ausschuss in seiner 2. Sitzung am 20. Dezember 2002 übereingekommen, dass Anträge für eine Sitzung bis spätestens Donnerstag der Vorwoche der Sitzung, 9.00 Uhr, beim Sekretariat eingegangen sein müssen. Im gegenseitigen Einvernehmen konnte von dieser Frist abgewichen werden.

3. Zutrittsrecht für benannte Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen

Der Untersuchungsausschuss hat in seiner 2. Sitzung am 20. Dezember 2002 beschlossen, den benannten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Fraktionen nach § 12 Abs. 2 PUAG Zutritt zu den Beratungssitzungen zu gestatten.

4. Protokollierung

Nach § 11 Abs. 1 PUAG ist über die Sitzungen des Untersuchungsausschusses ein Protokoll zu fertigen. Absatz 2 der Vorschrift legt dabei fest, dass die Beweiserhebungen wörtlich protokolliert werden. Über die Art der Protokollierung der Beratungssitzungen entscheidet der Ausschuss.

In der 3. Sitzung am 16. Januar 2003 hat sich der Ausschuss zur Dokumentation der Ausschusssitzungen entsprechend § 11 PUAG auf folgendes Verfahren verständigt:

„Beschluss 1
(zum Verfahren)

1. *Alle öffentlichen und nicht-öffentlichen Sitzungen, die der Beweiserhebung oder sonstiger Informationsbeschaffung des Ausschusses dienen, sind stenographisch aufzunehmen.*
2. *Alle nicht-öffentlichen Beratungen werden in einem durch das Sekretariat zu fertigenden Kurzprotokoll festgehalten. Der Untersuchungsausschuss behält sich vor, in Ausnahmefällen auch die stenographische Protokollierung einer nicht-öffentlichen Beratungssitzung zu verlangen.“*

5. Verteilung der Ausschussdrucksachen

Der Untersuchungsausschuss hat in seiner 3. Sitzung am 16. Januar 2003 nachfolgenden Beschluss zur Verteilung von Ausschussdrucksachen, Protokollen und Ausschussmaterialien gefasst:

„Beschluss 2
(zum Verfahren)

I. Grundsatz der Verteilung von Ausschussdrucksachen, Beweisbeschlüssen und sonstigen Ausschussmaterialien:

Ausschussdrucksachen, Beweisbeschlüsse und Ausschussmaterialien (MAT A, MAT B und MAT C) sind durch das Sekretariat des 1. UA – 15. WP zu verteilen an:

1. *Ordentliche und stellvertretende Mitglieder*
2. *Benannte Mitarbeiter(innen) der Fraktionen*
3. *Beauftragte der Bundesregierung und des Bundesrates*

Die Materialien werden wie folgt bezeichnet:

- *MAT A sind Antworten auf Beweisbeschlüsse (Beiziehungsbeschlüsse).*
- *MAT B sind Beweismaterialien, die nicht aufgrund eines Beweisbeschlusses, sondern aufgrund freiwilliger Zusendung eingehen.*
- *MAT C sind Materialien, die Bezug zum Untersuchungsauftrag haben, aber nicht die zu untersuchenden Vorgänge dokumentieren, wie Verwaltungsentscheidungen in vergleichbaren Fällen, allgemeine Dienstanweisungen u. ä., die nicht aufgrund von Beweisbeschlüssen eingehen.*

II. Verteilung umfangreicher Ausschussmaterialien

1. *MAT A, B und C mit einem Umfang von 31 bis 1000 Seiten werden lediglich in je zwei Exemplaren an die Fraktionen der SPD und CDU/CSU sowie in je einem Exemplar an die Fraktionen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der*

FDP verteilt. Bei darüber hinausgehendem Umfang erhalten alle Fraktionen je ein Exemplar.

2. *Bei besonders großem Umfang wird von einer Verteilung abgesehen und stattdessen ein Exemplar im Ausschusssekretariat zur Verfügung gestellt; in Zweifelsfällen verständigen sich der Vorsitzende und die Obleute.*
3. *Das Anschreiben der abgebenden Stelle wird in jedem Fall gemäß Verteiler in Ziffer I. versandt.“*

6. Verzicht auf Verlesung von Schriftstücken

Darüber hinaus hat der Untersuchungsausschuss in seiner 3. Sitzung am 16. Januar 2003 auf der Grundlage von § 31 Abs. 2 PUAG folgenden Beschluss gefasst:

„Beschluss 4
(zum Verfahren)

Gemäß § 31 Abs. 2 Untersuchungsausschussgesetz wird auf die Verlesung von Protokollen und Schriftstücken verzichtet, soweit diese vom Ausschusssekretariat allen Mitgliedern des Untersuchungsausschusses zugänglich gemacht worden sind.“

7. Fragerecht bei der Beweiserhebung

Der Ablauf der Vernehmungen von Zeugen und Sachverständigen ist in §§ 24 und 28 PUAG geregelt. Dabei wird der Zeuge bzw. Sachverständige zunächst vom Vorsitzenden zur Person gehört. Anschließend erhält er Gelegenheit, sich zum Gegenstand der Vernehmung im Zusammenhang zu äußern. Danach hat zuerst der Vorsitzende das Fragerecht, anschließend die übrigen Mitglieder des Ausschusses.

Zur Ausgestaltung der Reihenfolge des Fragerechts bei der Vernehmung zur Sache hat der Untersuchungsausschuss in seiner 3. Sitzung am 16. Januar 2003 folgenden Beschluss gefasst:

„Beschluss 7
(zum Verfahren)

Das Fragerecht bei der Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen nach §§ 24 Abs. 5, 28 Abs. 1 Untersuchungsausschussgesetz wird unter Zugrundelegung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und der parlamentarischen Praxis bei der Ausgestaltung von Aussprachen im Plenum wie folgt gestaltet:

Die Vernehmung zur Sache wird in zwei Abschnitte aufgeteilt.

1. *Im ersten Abschnitt stellt zunächst der Vorsitzende, nachdem dem Zeugen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wurde, weitere Fragen zur Aufklärung und Vervollständigung der Aussage sowie zur Erforschung des Grundes, auf dem das Wissen des Zeugen beruht.*
2. *Der zweite Abschnitt besteht aus einzelnen Befragungsrunden gemäß den im Plenum zugrunde gelegten Aussprachen entsprechend der „Berliner Stunde“. Bei der Reihenfolge der Fraktionen innerhalb der Befragungsrunden ist dabei die Fraktionsstärke und der Grundsatz von Rede und Gegenrede zu berücksichtigen. Für die Bemessung des Zeitanteils der Fraktionen innerhalb der Befragungsrunden wird die Verteilung der Redezeiten im Plenum angewendet.*

   2.1 *In der ersten Befragungsrunde beginnt die CDU/CSU-Fraktion, es sei denn die Befragung im ersten Abschnitt wurde durch den stellvertretenden Vorsitzenden durchgeführt. Dann beginnt die SPD-Fraktion. Daran schließt sich die Befragung der beiden anderen Fraktionen an. Die Gesamtdauer der Befragung in der ersten Befragungsrunde des Zweiten Abschnitts soll zwei Stunden nicht überschreiten. In der zweiten Befragungsrunde beginnt die SPD-Fraktion, gefolgt von der CDU/CSU-Fraktion, der Fraktion BÜNDNIS 90/GRÜNE und der FDP-Fraktion. Diese Reihenfolge gilt auch für weitere vereinbarte Fragerunden.*

   2.2 *Das Fragerecht im zweiten Abschnitt wird von den Berichterstattern ausgeübt. Diese können das ihnen zustehende Fragerecht an ein ordentliches Mitglied oder auch an ein stellvertretendes Ausschussmitglied ihrer Fraktion weitergeben. Dieses darf trotz der Anwesenheit der ordentlichen Ausschussmitglieder derselben Fraktion das Fragerecht ausüben, wenn das ordentliche Ausschussmitglied sich bei Fragen zu demselben Komplex zurückhält.*

3. *Bei Sachverständigenanhörungen und informatorischen Anhörungen wird entsprechend den vorstehenden Regelungen verfahren.“*

8. Geheimhaltung

a) *Verpflichtung zur Geheimhaltung*

In seiner 3. Sitzung am 16. Januar 2003 hat der Untersuchungsausschuss zur Geheimhaltung folgenden Beschluss gefasst:

„Beschluss 5
(zum Verfahren)

1. *Die Mitglieder des 1. Untersuchungsausschusses der 15. WP sind aufgrund des Untersuchungsausschussgesetzes sowie der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages, ggf. ergänzt um Beschlüsse des 1. UA – 15. WP in Verbindung mit § 353 b Abs. 2 Nr. 1 StGB zur Geheimhaltung derjenigen Angelegenheiten verpflichtet, die ihnen durch Übermittlung der von amtlichen Stellen als VS-VERTRAULICH und höher eingestuften Unterlagen bekannt werden.*
2. *Diese Geheimhaltungsverpflichtung erstreckt sich auch auf solche Angelegenheiten, die aufgrund von Unterlagen bekannt werden, deren VS-Einstufung bzw. Behandlung als VS-VERTRAULICH oder höher sowie als VERTRAULICH oder höher durch den Untersuchungsausschuss selbst veranlasst oder durch den Vorsitzenden unter Berücksichtigung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Juli 1984 (BVerfGE 67, S. 100 ff.) zur Wahrung des Grundrechtsschutzes (Betriebs- und Geschäftsge-*

heimnisse, Steuergeheimnisse und informelles Selbstbestimmungsrecht) vorgenommen wird.

3. *Die Geheimhaltungsverpflichtung entfällt, wenn und soweit die aktenführende Stelle bzw. der Untersuchungsausschuss die Einstufung als VS-VERTRAULICH und höher bzw. die Behandlung als VERTRAULICH und höher aufhebt.*

4. *Im übrigen gilt die Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages.*

5. *Anträge, deren Inhalt möglicherweise geheimhaltungsbedürftig sind, sollen in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages hinterlegt werden. Über die Hinterlegung soll der Antragsteller das Ausschusssekretariat unterrichten."*

b) Verteilung von Verschlusssachen

Ebenfalls in der 3. Sitzung hat der Untersuchungsausschuss eine Festlegung im Hinblick auf § 16 PUAG zu der Verteilung von Verschlusssachen getroffen. Im Einzelnen wurde folgender Beschluss gefasst:

„Beschluss 6
(zum Verfahren)

I. *Grundsatz der Verteilung von zugeleiteten Verschlusssachen*

1. *Von den für den 1. UA – 15. WP in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages eingehenden VS-VERTRAULICH oder GEHEIM eingestuften Beweismaterialien sind Ausfertigungen herzustellen und zwar für*
   1. *die Fraktionen der SPD und der CDU/CSU im Ausschuss je zwei,*
   2. *die Fraktionen des BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP im Ausschuss je eine,*
   3. *das Sekretariat zugleich für den Vorsitzenden und den stellvertretenden Vorsitzenden je eine.*

2. *Den Mitgliedern der Fraktionen sowie deren benannten Mitarbeitern, die zum Umgang mit Verschlusssachen ermächtigt und zur Geheimhaltung förmlich verpflichtet sind, werden auf Wunsch die jeweiligen Exemplare ausgehändigt.*

3. *Der Geheimschutzbeauftragte des Deutschen Bundestages wird aufgefordert, den Mitgliedern und Mitarbeitern der Fraktionen in Räumen, die von diesen bestimmt werden, Verwahrgelasse zur Aufbewahrung der Ausfertigung zur Verfügung zu stellen und unverzüglich die gegebenenfalls weiter notwendigen technischen Sicherungsmaßnahmen zu treffen.*

II. *Verteilung der vom UA eingestuften Verschlusssachen*

Für die vom 1. UA – 15. WP selbst VS-VERTRAULICH, VERTRAULICH oder VS-GEHEIM oder GEHEIM eingestuften Unterlagen und Protokolle gilt Ziffer I. entsprechend.

III. *Verteilung von „VS - Nur für den Dienstgebrauch" eingestuften Unterlagen*

VS-NfD-eingestufte Unterlagen werden verteilt und behandelt gemäß Beschluss 2 zum Verfahren in Verbindung mit der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages."

9. Behandlung von Ausschussprotokollen

Zur Behandlung von Ausschussprotokollen hat der Ausschuss am 16. Januar 2003 einstimmig folgendes Verfahren beschlossen:

„Beschluss 3
(zum Verfahren)

I. *Protokolle nicht-öffentlicher Sitzungen*

1. *Protokolle nicht-öffentlicher Sitzungen erhalten die Mitglieder des Untersuchungsausschusses und ihre Stellvertreter, die benannten Mitarbeiter(innen) der Fraktionen sowie die Beauftragten der Bundesregierung und des Bundesrates.*

2. *Dritte haben grundsätzlich kein Recht auf Einsichtnahme in Protokolle nicht-öffentlicher Sitzungen und folglich auch nicht darauf, dass ihnen Kopien solcher Protokolle überlassen werden. Eine Ausnahme besteht nur gegenüber Behörden, wenn der Untersuchungsausschuss entschieden hat, Amtshilfe zu leisten.*

II. *Protokolle öffentlicher Sitzungen*

1. *Protokolle öffentlicher Sitzungen erhalten der unter Punkt I.1 genannte Personenkreis, darüber hinaus auf Antrag auch Behörden, wenn der Untersuchungsausschuss entschieden hat, Amtshilfe zu leisten.*

2. *Einem Dritten kann Einsicht in die Protokolle gewährt und eine Kopie zur Verfügung gestellt werden, wenn er „ein berechtigtes Interesse nachweist" (Abschnitt II der „Richtlinien für die Behandlung der Ausschussprotokolle gem. § 73 Abs. 3 GO-BT in der Fassung vom 7. September 1987").*

3. *Von dieser Regel können Ausnahmen getroffen werden entsprechend den o.g. Richtlinien.*

4. *Im Hinblick auf das Regel-Ausnahme-Verhältnis wird im übrigen folgendes Verfahren angewandt:*
   Der Vorsitzende entscheidet über das Vorliegen des „berechtigten Interesses".
   Bejaht er dieses Interesse, wird Einblick in das Protokoll gewährt oder eine Abschrift erteilt, es sei denn, es lägen Anhaltspunkte dafür vor, dass der Untersuchungsausschuss trotz des berechtigten Interesses das Einsichtsrecht verneinen würde. In diesem Fall ist eine Entscheidung des Untersuchungsausschusses herbeizuführen.
   Für vernommene Zeugen gilt: Dem Zeugen ist das Protokoll über seine Vernehmung zuzustellen.

III. *Protokolle VS-VERTRAULICH oder höher eingestufter Sitzungen*

Ist das Protokoll über die Aussage eines Zeugen VS-VERTRAULICH oder höher eingestuft, so ist dem Zeugen Gelegenheit zu geben, dies in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages einzusehen. Eine Kopie erhält er nicht."

10. Nichtzulassung von Ton-, Bild- und Filmaufnahmen

Nach § 13 Abs. 1 PUAG erfolgt die Beweiserhebung in öffentlicher Sitzung. Ton-, Bild- und Filmaufnahmen sowie Ton- und Bildübertragungen sind nicht zulässig. Der Untersuchungsausschuss kann Ausnahmen zulassen. Diese bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder sowie der Zustimmung der zu vernehmenden oder anzuhörenden Personen. Diese strengen Zulässigkeitsvoraussetzungen sollen eine geordnete, störungsfreie und sachliche Vernehmungssituation sicherstellen.

Der Untersuchungsausschuss hat in seiner 3. Sitzung am 16. Januar 2003 einstimmig entschieden, auch grundsätzlich keine Ton-, Bild- und Filmaufnahmen sowie Ton- und Bildübertragungen der Beweiserhebungen zuzulassen.

11. Mitteilungen aus nicht-öffentlichen Sitzungen

Während die Beweiserhebungen eines Untersuchungsausschusses regelmäßig in öffentlicher Sitzung erfolgen, sind dessen Beratungssitzungen stets nicht-öffentlich. Da Nichtöffentlichkeit nicht ohne weiteres Vertraulichkeit bedeutet, kann der Untersuchungsausschuss nach § 12 Abs. 3 PUAG über Art und Umfang von Mitteilungen an die Öffentlichkeit aus nicht-öffentlichen Sitzungen entscheiden.

Der Untersuchungsausschuss hat in seiner 3. Sitzung am 16. Januar 2003 dementsprechend beschlossen, dass im Bedarfsfall jeweils zum Ende einer nicht-öffentlichen Sitzung der Ausschuss darüber entscheidet, welche Sitzungsergebnisse durch den Vorsitzenden an die Öffentlichkeit weiterzugeben seien.

III. Vorbereitung der Beweiserhebung

1. Obleutebesprechungen

Zur Vorbereitung der Entscheidungsfindung hat der Vorsitzende vor den Beratungen im Ausschussplenum sog. Obleutebesprechungen einzuberufen. An diesen nahmen außer dem Vorsitzenden, dem stellvertretenden Vorsitzenden und den Obleuten je ein bzw. zwei benannte Mitarbeiter der Fraktionsarbeitsgruppen sowie zwei Mitarbeiter des Sekretariats teil. Das in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages nicht geregelte Institut der Obleutebesprechungen hat wegen seines informellen Charakters und seines begrenzten Teilnehmerkreises die intensivere Diskussion gerade schwieriger Verfahrens- und Sachfragen ermöglicht, deren ausführliche Behandlung das beschränkte Zeitbudget des Ausschussplenums nicht zuließe. Die in den Obleutebesprechungen entwickelten Lösungsvorschläge sind vom Ausschuss stets gebilligt worden.

Obleutebesprechungen fanden regelmäßig am Vortag der nicht-öffentlichen Sitzungen statt. Darüber hinaus wurden Obleutebesprechungen aber auch kurzfristig im Anschluss an einzelne Vernehmungen angesetzt.

2. Strukturierung der Untersuchung

Der Untersuchungsausschuss hat sich zu Beginn seiner Arbeitsaufnahme in den ersten Beratungssitzungen und vorbereitend in den Obleutebesprechungen intensiv und ausführlich mit der Frage einer sinnvollen zeitlichen und sachlichen Strukturierung des Untersuchungsauftrags befasst. Im Ergebnis wurde Einvernehmen dahingehend erzielt, die Untersuchung in einzelne eng umgrenzte Themenkomplexe zu gliedern, innerhalb derer die jeweiligen Beweisbeschlüsse abgearbeitet werden sollten. So wurde der Untersuchungsauftrag eingeteilt in die Themenkomplexe „Haushalts- und Konjunkturlage“, „Gesetzliche Krankenversicherung“ und „Gesetzliche Rentenversicherung“. Dabei sollten zunächst die jeweils zuständigen Mitarbeiter und politisch Verantwortlichen aus den einzelnen Ressorts und anschließend die Verantwortlichen aus dem Bereich des Bundeskanzleramtes gehört werden. Einleitend wurde eine informatorische Sachverständigenanhörung zum Aussagewert und zur Zuverlässigkeit von Prognosen und Modellrechnungen für die Finanzplanung des Bundes und die Haushalte der Kranken- und Rentenversicherung durchgeführt.

IV. Beweiserhebung durch Beiziehung von Akten, Berichten, Protokollen und sonstigen Unterlagen

1. Art, Herkunft und Umfang des Beweismaterials

Zum Zweck der Beweiserhebung hat der 1. Untersuchungsausschuss Akten, Berichte, Protokolle und sonstige Unterlagen beigezogen. Der Bestand an Beweismaterialien umfaßt 188 Aktenordner mit ca. 40.000 Blatt. Es handelt sich um Unterlagen folgender Stellen:

Deutscher Bundestag

– Haushaltsausschuss

– Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung

Bundesregierung

– Bundeskanzleramt

– Bundesministerium der Finanzen

– Bundesministerium für Gesundheit und Soziales

– Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

Bundesländer

– Staatsanwaltschaft beim Landgericht Berlin

Sonstiges

– Bundespressekonferenz

2. Entscheidung über die Ersuchen auf Vorlage von Beweismitteln und Vollständigkeitserklärungen gem. § 18 Abs. 2 PUAG

Die auf Aktenvorlage ersuchten Ministerien und Behörden sind ihrer Verpflichtung auf Vorlage der sächlichen Beweismittel durch die Herausgabe der vorstehend genannten Unterlagen nachgekommen. Die Vorlagen wurden mit einer Erklärung über die Vollständigkeit versehen (§ 18 Abs. 2 PUAG), die zum Teil nachgereicht wurden.

In einem Fall hat das BMGS ein Ersuchen auf Vorlage von Unterlagen aus dem Zeitraum nach der Bundestagswahl 2002 teilweise mit der Begründung abgelehnt, dieses Begehren sei nicht mehr vom Untersuchungsauftrag gedeckt. Das Schreiben über die Ablehnung war zunächst von dem für den Untersuchungsschuss beauftragten Mitarbeiter

unterschrieben. Die FDP-Fraktion war der Rechtsauffassung, die Vorschrift des § 18 Abs. 2 PUAG enthalte einen Ministervorbehalt mit der Folge, dass die Entscheidung von der Ministerin persönlich zu unterzeichnen sei. Von Seiten der Bundesregierung wurde das Vorliegen eines derartigen Ministervorbehalts in § 18 Abs. 2 PUAG verneint. Gleichwohl wurde das Ablehnungsschreiben nochmals mit Unterschrift des beamteten Staatssekretärs übersandt.

Zur Klärung der Rechtsfrage hat die FDP-Fraktion ein Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages eingeholt. Das Gutachten gelangt zu dem Ergebnis, dass nach Auslegung der Vorschrift eine Interpretation dahingehend, dass sich aus § 18 Abs. 2 PUAG eine Verpflichtung des jeweiligen Bundesministers bzw. der jeweiligen Bundesministerin zur persönlichen Abgabe der Erklärung ergeben solle, rechtlich nicht durchgreifend erscheine. Unberührt hiervon bleibe es dem jeweiligen Bundesminister bzw. der jeweiligen Bundesministerin überlassen (aus Gründen der Form bzw. des Umgangs der Verfassungsorgane miteinander) eine entsprechende Erklärung abzugeben *(Dokument Nr. 5)*.

3. Anträge auf Herabstufung VS-eingestufter Unterlagen

Der weitaus überwiegende Teil der dem Ausschuss von der Bundesregierung, dem Bundestag, der Staatsanwaltschaft Berlin oder der Bundespressekonferenz übermittelten Unterlagen war „offen“ verwertbar. Nur ein sehr geringer Prozentsatz der Unterlagen war mit dem Einstufungsgrad VS-Nur für den Dienstgebrauch (VS-NfD) oder VS-VERTRAULICH (VS-V) versehen. Akten des Bundeskanzleramtes waren zunächst nahezu vollständig als Verschlusssache eingestuft. Auf Wunsch des Untersuchungsausschusses sind einige, ursprünglich mit dem Geheimhaltungsgrad VS-VERTRAULICH eingestufte Materialien durch die vorgelegenden Behörden auf „VS-NfD“ bzw. „offen“ herabgestuft oder VS-NfD-Einstufungen aufgehoben worden. Soweit nach Auffassung der Bundesregierung Gründe des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung, die Gefahr einer Beinträchtigung auswärtiger Beziehungen des Bundes oder Rechte Dritte entgegenstanden, sind Herabstufungen von den aktenherausgebenden Stellen allerdings abgelehnt worden. Die Ablehnungen wurden entsprechend § 18 Abs. 2 PUAG jeweils schriftlich begründet.

4. Antrag auf Beiziehung eines sog. „Non-papers“ des Bundesministeriums der Finanzen

Das Nachrichtenmagazin „DER SPIEGEL“ erwähnte in einem Artikel vom 25. November 2002 ein Anfang August 2002 angeblich im Bundesministerium der Finanzen erstelltes sog. „Non-Paper“, in dem angeblich dargelegt werde, dass das deutsche Staatsdefizit im Jahre 2002 auf bis zu 3,5 % steigen könne. Gestützt auf die Angaben in diesem Artikel beantragte die CDU/CSU-Fraktion die Beiziehung dieses sog. „Non-Papers“.

Mit Schreiben vom 7. Februar 2003 teilte das Ministerium mit, dass ein entsprechendes „Non-Paper“ im BMF nicht existiere. Das BMF hat in der 6. Sitzung des Ausschusses am 19. Februar 2003 erklärt, zu dem angeblichen Papier sei eine flächendeckende Abfrage im Ministerium, sowohl auf Referats- als auch auf Leitungsebene, durchgeführt worden. Die entsprechenden Passagen aus dem SPIEGEL-Artikel seien hierzu wörtlich wiedergegeben und ein Papier mit entsprechendem Inhalt in den Referaten des Ministeriums gesucht worden. Daraufhin sei von allen Abteilungen Fehlanzeige erstattet worden.

5. Verwendung ohne formelle Beiziehung eingegangener Unterlagen

Nicht förmlich beigezogene oder ohne Anforderung zur Verfügung gestellte Unterlagen hat der Untersuchungsausschuss – soweit sie beweisrelevant waren (sog. MAT B) – wie beigezogene Unterlagen behandelt. Sie sind deshalb auch Gegenstand von Zeugenbefragungen gewesen.

In einem Fall hat das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung dem Ausschuss eine solche Unterlage ohne formellen Beweisbeschluss zugeleitet. Es handelte sich dabei um ein Rundschreiben des Bundesversicherungsamtes vom 28. August 2002 an die bundesunmittelbaren Krankenversicherungsträger nebst Anlage an das Bundesministerium der Gesundheit. Inhalt des Rundschreibens war eine Darstellung der Rechtslage betreffend die Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten. Die Unterlagen wurden als MAT B 1 bezeichnet.

Die CDU/CSU-Fraktion und die FDP-Fraktion rügten das Vorgehen des Ministeriums. Nach ihrer Ansicht hätte diese Unterlage bereits vorher dem Ausschuss zusammen mit anderen im Rahmen eines Beweisbeschlusses beigezogenen Akten übermittelt werden müssen, da der Inhalt des Schreibens eindeutig von dem Beweisbeschluss umfasst gewesen sei. Nach Ankündigung eines weiteren Beweisantrages seien die entsprechenden Unterlagen übermittelt worden.

V. Beweiserhebung durch Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen sowie Informationsgewinnung durch informatorische Anhörungen

1. Behandlung von Beweisanträgen und Anträgen zur Informationsgewinnung

a) Entscheidung über die Beweisanträge

Nach § 17 Abs. 2 PUAG sind Beweise zu erheben, wenn sie von einem Viertel der Mitglieder des Ausschusses beantragt sind, es sei denn die Beweiserhebung ist unzulässig oder das Beweismittel ist auch nach der Anwendung der in diesem Gesetz vorgesehenen Zwangsmittel unerreichbar.

Der Vorwurf einer mangelnden Bestimmtheit einzelner Beweisanträge war ein zentraler Punkt der Auseinandersetzung im Ausschuss sowie in den vorbereitenden Obleutegesprächen. Die CDU/CSU-Fraktion sowie die FDP-Fraktion stützten ihre Beweisanträge auf Zeugenvernehmungen überwiegend auf eine Wiedergabe von Ziffer 1 des Untersuchungsauftrags. Zur Begründung führten sie im Wesentlichen aus, der Untersuchungsauftrag sei konkret formuliert und im Übrigen seien Beweisanträge auch in den vergangenen Untersuchungsausschüssen so gestellt worden. Dieses Vorgehen wurde von den Koalitionsfraktionen kritisiert. Ihrer Auffassung nach waren die Beweisanträge durch den einfachen Bezug auf den Untersuchungsauftrag zu unbestimmt und damit eigentlich unzulässig.

Die Koalitionsfraktionen haben die Auffassung vertreten, dass nach den im Untersuchungsausschussverfahren sinngemäß Anwendung findenden Vorschriften der Strafprozessordnung ein Beweisantrag i.S.d. § 244 Abs. 3 StPO vorliegt, wenn ein Prozessbeteiligter eine konkrete Tatsache behauptet und verlangt, mittels eines bestimmt bezeichneten Beweismittels darüber Beweis zu erheben. Die Forderung der Bestimmtheit der Beweistatsache folge vor allem aus der notwendigen Bezogenheit der Ablehnungsgründe; nur ein Antrag, auf den diese sinnvollerweise angewendet werden könnten, gelte als Beweisantrag. Auch Beweisanträge bzw. Beweisbeschlüsse für Zeugenvernehmungen in einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss hätten sich grundsätzlich am Bestimmtheitsgebot zu orientieren. Dabei sei die Bestimmtheit nicht isoliert, sondern anhand einer Gesamtschau von Untersuchungsgegenstand und Beweisbeschluss zu beurteilen. Die aufzuklärenden Tatkomplexe seien im Untersuchungsauftrag klar und präzise zu beschreiben. Ein Beweisbeschluss sei jedenfalls so zu formulieren, dass er nicht unbestimmter sei als der Untersuchungsgegenstand. In Einzelfällen könne es erforderlich sein, den Beweisbeschluss noch konkreter und bestimmter zu fassen. In Anlehnung an die Rechtsprechung des BGH zu Beweisanträgen im Strafprozess sollte in einem Beweisbeschluss eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses nach Möglichkeit angegeben werden, zu welcher Tatsache ein Zeuge „im Kern“ vernommen werden solle. Dabei genüge die Wiedergabe der Tatsache in ihren allgemeinen Umrissen.

Die CDU/CSU-Fraktion und die FDP-Fraktion haben diese Auffassung nicht geteilt und auf den Wortlaut von § 244 Abs. 3 StPO verwiesen, der die Rechtsauffassung der Koalitionsfraktionen nicht stütze. Die Vorschrift lautet:

> *„Ein Beweisantrag ist abzulehnen, wenn die Erhebung des Beweises unzulässig ist. Im Übrigen darf ein Beweisantrag nur abgelehnt werden, wenn eine Beweiserhebung wegen Offenkundigkeit überflüssig ist, wenn die Tatsache die bewiesen werden soll, für die Entscheidung ohne Bedeutung oder schon erwiesen ist, wenn das Beweismittel völlig ungeeignet oder wenn es unerreichbar ist, wenn der Antrag zum Zweck der Prozessverschleppung gestellt ist oder wenn eine erhebliche Behauptung, die zur Entlastung des Angeklagten bewiesen werden soll, so behandelt werden kann, als wäre die behauptete Tatsache wahr.“*

Um die Beweisaufnahme nicht durch einen Rechtsstreit zu behindern bzw. zu verzögern, stimmten die Koalitionsfraktionen den Beweisanträgen der Oppositionsfraktion trotz rechtlicher Bedenken im Ergebnis gleichwohl zu. Sie machten aber deutlich, dass die Zeugen lediglich zu Tatsachen und Behauptungen vernommen werden dürften, die in ihr eigenes Wissen gestellt seien. Die Beweisanträge dürften nicht dazu dienen, Ausforschungen zu betreiben. Teilweise stellten die Koalitionsfraktionen parallel eigene detaillierte Beweisanträge.

b) Reihenfolge der Vernehmungen

In der Vergangenheit war es in Untersuchungsausschüssen über die Frage der Terminierung der Vernehmung von Zeugen immer wieder zu Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mehrheits- und Minderheitsfraktionen gekommen. Die Frage der konkreten Terminierung einzelner Zeugen- und Sachverständigenvernehmungen wurde dabei mit Mehrheit entschieden. Das Untersuchungsausschussgesetz sieht in § 17 Abs. 3 PUAG eine Art Streitschlichtungsverfahren vor. Die Reihenfolge der Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen im Untersuchungsausschuss soll möglichst einvernehmlich festgelegt werden. Bei Widerspruch eines Viertels der Mitglieder des Ausschusses gelten die Vorschriften der Geschäftsordnung des Bundestages zur Reihenfolge der Redner entsprechend.

Der Untersuchungsausschuss ist hinsichtlich der Terminierung derart vorgegangen, dass er zunächst den Untersuchungsauftrag strukturiert hat. Innerhalb der einzelnen Themenkomplexe hat sich der Ausschuss auf eine Reihenfolge der zu vernehmenden Zeugen und Sachverständigen geeinigt. Dabei wurde Wert darauf gelegt, dass die Zeugen und Sachverständigen zwischen Mehrheit und Minderheit abwechselnd verteilt waren. Sämtliche Terminierungen der Vernehmungen und Anhörungen erfolgten einvernehmlich.

2. Durchführung der Zeugen- und Sachverständigenvernehmungen und der informatorischen Anhörungen

a) Art, Dauer, Anzahl und Ort der Vernehmungen bzw. Anhörungen

Ordnungsgemäße Ausschussberatung

Der Vorsitzende des Untersuchungsausschusses hat stets und von Amts wegen darauf geachtet, dass gemäß § 9 Abs. 3 PUAG Zeugenvernehmungen nur bei Beschlussfähigkeit des Ausschusses durchgeführt wurden. Nach § 9 Abs. 1 PUAG ist der Ausschuss beschlussfähig, wenn die Mehrheit seiner Mitglieder anwesend ist.

Art der Vernehmungen

Die vom Untersuchungsausschuss befragten Personen sind überwiegend als Zeugen bzw. als Sachverständige vernommen, in einem Fall aber nur informatorisch angehört worden. Teilweise sind die befragten Personen in einer Doppelrolle als Zeugen und Sachverständige gehört worden. Letzteres ist erforderlich gewesen, wenn der Zeuge nicht nur über eigenes Wissen berichten sollte, sondern auch aufgrund besonderer Sachkompetenz sich zu Sachverhalten und Vorgängen äußern sollte, die ihm zuvor vom Untersuchungsausschuss mitgeteilt worden waren.

Anzahl der Vernehmungen

Der Untersuchungsausschuss hat in der Zeit vom 20. Dezember 2002 bis 3. Juli 2003 insgesamt 36 Zeugen (einschließlich sachverständiger Zeugen) und 5 Sachverständige vernommen sowie eine Anhörperson gehört.

Dauer der Vernehmungen

Die Vernehmungen und Anhörungen dauerten insgesamt ca. 71 Stunden.

Ort der Vernehmungen

Alle Vernehmungen wurden in den Räumen des Deutschen Bundestages durchgeführt. Der überwiegende Teil der Beweiserhebung fand im Sitzungssaal des Europaausschusses statt.

b) Unerledigte Beschlüsse über Vernehmungen bzw. Anhörungen

Der Untersuchungsausschuss hat drei Beschlüsse zur Beweiserhebung durch Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen sowie zwei Beschlüsse zur Informationsgewinnung durch Anhörung von Anhörpersonen nicht ausgeführt. Die zwei beschlossenen Anhörpersonen wurden als Zeugen vernommen. Der Untersuchungsausschuss hat im Übrigen jeweils einvernehmlich auf eine Vernehmung bzw. Anhörung verzichtet.

c) Einstufungen der Vernehmungen und Anhörungen in öffentliche und nichtöffentliche Veranstaltungen

Die Beweiserhebung ist entsprechend Art. 44 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz grundsätzlich öffentlich erfolgt. In einigen Fällen wurden einzelne Teile der Sitzungen VS-Vertraulich durchgeführt. An diesen Sitzungsteilen konnten außer den vernommenen Beweispersonen und den Mitgliedern des Untersuchungsausschusses, Beauftragte der Bundesregierung und des Bundesrates sowie Mitarbeiter des Ausschusssekretariates und benannte Mitarbeiter der Fraktionen, soweit sie entsprechend VS-ermächtigt waren, teilnehmen. Die öffentlichen Sitzungen zur Beweiserhebung sowie die VS-eingestuften Sitzungsteile sind regelmäßig bzw. auf gesonderten Ausschussbeschluss stenografisch aufgenommen worden.

d) Formeller Abschluss von Vernehmungen

Allen Zeugen und Sachverständigen ist die Möglichkeit eröffnet worden, binnen zwei Wochen nach Erhalt des Vernehmungsprotokolls ihre Aussagen zu korrigieren oder zu ergänzen. Der Untersuchungsausschuss hat erklärt, er werde die Vernehmungen vor Ablauf der gewährten Frist nicht für abgeschlossen erklären.

Der 1. Untersuchungsausschuss hat daher zum Abschluss der von ihm durchgeführten Zeugenvernehmungen und Sachverständigenanhörungen am 3. Juli 2003 entsprechend § 26 PUAG folgenden Beschluss gefasst:

„1. Die Beweisaufnahme durch Anhörung von Zeugen und Sachverständigen ist beendet. Noch nicht erledigte Beweisanträge bzw. -beschlüsse betreffend die Ladungen von Zeugen und/oder Sachverständigen gelten als erledigt.

2. Die Beweisaufnahme durch Beiziehung von Akten und Unterlagen ist abgeschlossen mit Ausnahme des Beweisbeschlusses 15-81 (Beiziehung Protokolle Bundespressekonferenz).

3. Die Vernehmungen folgender Zeugen und Sachverständigen, die das Stenographische Protokoll über ihre Vernehmung durch den Untersuchungsausschuss erhalten und dazu Stellung genommen bzw. auf eine Stellungnahme verzichtet haben, sind abgeschlossen.

Name	**BB 15-Nr.**	**Beschlossen am**	**Vernehmung am**	**Protokoll Nr.**
Achenbach, Klaus, Dr.	54	10. April 2003	22. Mai 2003	20
Ahrens, Hans Jürgen, Dr.	47	13. März 2003	3. April 2003	12
Anzinger, Rudolf	59	10. April 2003	22. Mai 2003	20
Claßen, Horst	72	22. Mai 2003	5. Juni 2003	25
Dabringhausen, Jürgen	60	10. April 2003	8. Mai 2003	17
Dicke, Hugo, Dr.	31	16. Januar 2003	30. Januar 2003	5
Eichel, Hans	1 (neu)	16. Januar 2003	20. Februar 2003	8
Hanke, Bernd, Dr.	41	7. Februar 2003	13. Februar 2003	7
Heilemann, Ullrich Prof. Dr.	31	16. Januar 2003	30. Januar 2003	5
Hensgen, Rüdiger	64	8. Mai 2003	2. Juni 03	23
Hofmann, Claus	76	Umlaufverfahren 27. Mai 2003	2. Juni 2003	23
Horn, Gustav Adolf, Dr.	31 58	16. Januar 2003 10. April 2003	30. Januar 2003 8. Mai 2003	5 17
Kastrop, Christian, Dr.	42	7. Februar 2003	13. Februar 2003	7

Name	BB 15-Nr.	Beschlossen am	Vernehmung am	Protokoll Nr.
Klein, Dietmar	73	22. Mai 2003	5. Juni 2003	25
Kromphardt, Jürgen, Prof. Dr.	31	16. Januar 2003	30. Januar 2003	5
Müller, Joachim, Dr.	66	08. Mai 2003	2. Juni 03	23
Overhaus, Manfred, Dr.	40 43	30. Januar 2003 7. Februar 2003	13. Februar 2003	7
Pfaffenbach, Bernd, Dr.	71	22. Mai 2003	5. Juni 2003	25
Rebscher, Herbert	50	13. März 2003	3. April 2003	12
Remsperger, Hermann, Prof. Dr.	38	30. Januar 2003	13. Februar 2003	7
Rische, Herbert, Dr.	51 52	10. April 2003	8. Mai 2003	17
Ruland, Franz, Prof. Dr.	55	10. April 2003	2. Juni 03	23
Rürup, Bert, Prof. Dr. Dr. h.c.	56 57	10. April 2003	8. Mai 2003	17
Schmidt, Ulla	45	13. März 2003	10. April 2003	14
Schröder, Klaus Theo, Dr.	46	13. März 2003	3. April 2003	12
Schwartz, Friedrich Wilhelm, Prof. Dr.	48	13. März 2003	9. April 2003	13
Scheide, Joachim, Prof. Dr.	31	16. Januar 2003	30. Januar 2003	5
Schoof, Dieter, Dr.	20	16. Januar 2003	13. Februar 2003	7
Smigielski, Edwin, Dr.	65	08. Mai 2003	21. Mai 2003 2. Juni 2003	19 23
Tiemann, Heinrich	80	5. Juni 2003	17. Juni 2003	27
Vater, Klaus	68	21. Mai 2003	22. Mai 2003	20
Walzik, Wilhelm	67	08. Mai 2003	2. Juni 03	23
Wittrock, Achim	61	10. April 2003	22. Mai 2003	20

4. *Für den Abschluss der Vernehmung derjenigen Zeugen, denen das Protokoll noch nicht zugestellt werden konnte oder deren Frist zur Stellungnahme noch nicht abgelaufen ist, wird der Vorsitzende ermächtigt, den entsprechenden Beschluss des Ausschusses nach Ziffer 3 im Umlaufverfahren herbeizuführen:*

Heye, Uwe-Karsten	74	22. Mai 2003	23. Juni 2003	28
Metzger, Oswald	69	22. Mai 2003	23. Juni 2003	28
Schröder, Gerhard	4 (neu)	16. Januar 2003 26. Juni 2003	3. Juli 2003	31
Steinmeier, Frank-Walter, Dr.	70	22. Mai 2003	26. Juni 2003	30

Das Umlaufverfahren zu Ziffer 4 des Beschlusses ist am 11. August 2003 durchgeführt worden. Damit wurden auch diese Vernehmungen abgeschlossen.

e) Aussagegenehmigungen

Die meisten Zeugen und Sachverständigen, die vom Ausschuss vernommen wurden, haben für ihre Aussage vor dem Ausschuss eine Aussagegenehmigung benötigt und erhalten. Die Notwendigkeit für die Erteilung von Aussagegenehmigungen nach § 44 c AbgG (Verschwiegenheitspflicht von Abgeordneten und Aussagegenehmigung durch den Bundestagspräsidenten) wurde vom Ausschuss nicht gesehen.

VI. Zeit- und Arbeitsaufwand

Der Untersuchungsausschuss ist bis zum 24. November 2003 insgesamt 33 Mal zusammengetreten.

15 Sitzungen haben der Beweisaufnahme durch Vernehmung von Zeugen und Anhörung von Sachverständigen und Anhörpersonen gedient. In diesen Sitzungen hat der Untersuchungsausschuss insgesamt 37 Zeugen, Sachverständige und Anhörpersonen gehört. Die Vernehmungen sind auf über 1.000 Seiten stenografischer Niederschriften festgehalten worden. 11 Vernehmungen sind öffentlich begonnen und VS-Vertraulich beendet worden.

Weiter hat der Untersuchungsausschuss 18 nichtöffentliche Beratungssitzungen abgehalten.

Zu nennen ist weiterhin die unter Beteiligung der Öffentlichkeit durchgeführte konstituierende Sitzung.

Weiter sind insgesamt 17 Obleutebesprechungen durchgeführt worden.

Insgesamt umfassten diese Sitzungen und Besprechungen des Untersuchungsausschusses sowie die Besprechungen der Obleute einen Zeitrahmen von ca. 90 Stunden.

VII. Umgang mit Akten nach Beendigung der Untersuchungsausschusstätigkeit

Bei seiner Beschlussfassung über den Umgang mit Aktenmaterial nach Beendigung der Untersuchungsausschusstätigkeit hat der Untersuchungsausschuss berücksichtigt, dass eine Rechtspflicht zur Archivierung nicht besteht. Insoweit hat er sich der Praxis der Untersuchungsausschüsse der letzten Wahlperioden angeschlossen.

Der Untersuchungsausschuss hat in seiner Sitzung am 24. November 2003 dazu folgenden Beschluss gefasst:

„Beschluss 9
(zum Verfahren)

Behandlung der Protokolle und Ausschussmaterialien nach Kenntnisnahme des Abschlussberichts durch den Deutschen Bundestag

I. Protokolle

Der Untersuchungsausschuss empfiehlt gemäß II. Nr 2 der Richtlinien gemäß § 73 Abs. 3 GO-BT:

1. *Protokolle öffentlicher Sitzungen einschließlich der Korrekturen/Ergänzungen der Zeugen und Anhörpersonen können von jedem eingesehen bzw. Ausfertigungen angefordert werden. Ausgenommen davon sind beigefügte Dokumente Dritter.*
2. *VS-NfD, VS-VERTRAULICH, VERTRAULICH und höher eingestufte Protokolle werden nach der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages behandelt.*
3. *Protokolle über nichtöffentliche Vernehmungen und Anhörungen, die nicht wie unter Ziffer 2 eingestuft sind, werden mit dem Vermerk „Nur für den Dienstgebrauch“ (NfD) versehen. Der Vermerk verliert seine Gültigkeit am 31. Dezember 2008, soweit nicht Rechte Dritter, insbesondere der Zeugen, Anhörpersonen bzw. betroffenen Behörden tangiert sind. Soweit letzteres nicht der Fall ist, kann Dritten, die ein berechtigtes Interesse geltend machen können, Einsicht gewährt werden.*
4. *Protokolle über Beratungssitzungen werden mit dem Vermerk „Nur für den Dienstgebrauch“ (NfD) versehen. Der Vermerk verliert seine Gültigkeit am 31. Dezember 2008. Danach können die vorgenannten Protokolle von jedem eingesehen werden, der ein berechtigtes Interesse geltend machen kann.*

II. Im Ausschuss entstandene sowie für den Ausschuss erstellte Materialien

1. *Im Untersuchungsausschuss entstandene Materialien (Ausschussdrucksachen, Ausschussbeschlüsse, Gutachten, sonstige Ausarbeitungen, Verzeichnisse und Übersichten) sowie Gutachten, Stellungnahmen, Ausarbeitungen und Berichte, die von dritter Seite für den Ausschuss erstellt worden sind, sind wie die unter I. 3. erwähnten Protokolle zu behandeln.*
2. *Dies gilt nicht für Materialien mit der Kennzeichnung VS-NfD, die nach der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages zu behandeln sind.*
3. *Bei den unter 1. genannten Materialien, die nach der Zweckbestimmung des Verfassers auch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden können, ist eine unbeschränkte Einsichtnahme im Rahmen der für das Archiv des Deutschen Bundestages geltenden Regelungen möglich.*
4. *In gleicher Weise sollen auch alle mit MAT C bezeichneten Materialien des Ausschusses behandelt werden, soweit sie nicht mit dem Vermerk „VS-Nur für den Dienstgebrauch (VS-NfD)“ versehen sind“.*

III. Geschäftsakten

Die Geschäftsakten des Ausschusses werden ebenfalls mit dem Vermerk „Nur für den Dienstgebrauch (NfD)“ versehen. Der Vermerk verliert seine Gültigkeit am 31. Dezember 2008. Danach kann Dritten, die ein berechtigtes Interesse geltend machen können, Einsicht gewährt werden.

IV. Beweismaterialien

Die zu Beweiszwecken beigezogenen Materialien Dritter (MAT A) und die VERTRAULICH, wie VS-VERTRAULICH bzw. VS-VERTRAULICH eingestuften ohne Beiziehungsbeschluss überlassenen Beweismaterialien (MAT B) werden nach Kenntnisnahme

des Abschlussberichts durch den Deutschen Bundestag an die herausgebenden Stellen zurückgegeben. Ausgenommen hiervon sind Kopien bzw. Ausfertigungen von Beweismaterialien, die als Dokumente dem Abschlussbericht oder Teilen des Abschlussberichts beigefügt sind.

Im Übrigen werden Kopien von ebenso wie die vom Ausschuss gefertigten Kopien vernichtet, es sei denn, die herausgebenden Stellen widersprechen. Die Vernichtung ist in einem Protokoll festzuhalten.“

Hinsichtlich der Rückgabe von Beweismaterialien, die dem Ausschuss und den benannten Mitarbeitern der Fraktionen zur Verfügung gestellt wurden, hat der Ausschuss folgenden Beschluss gefasst:

„Beschluss 10
(zum Verfahren)

Rückgabe von Beweismaterialien und Mehrausfertigungen von Protokollen, die den Mitgliedern des 1. Untersuchungsausschusses und den benannten Mitarbeitern der Fraktionen im 1. Untersuchungsausschuss zur Verfügung gestellt wurden

1. *Die an die Mitglieder des 1. Untersuchungsausschusses und die benannten Mitarbeiter der Fraktionen im 1. Untersuchungsausschuss verteilten Kopien der offenen und VS-NfD eingestuften Beweismaterialien (MAT A) sowie die davon gezogenen weiteren Kopien sind nach Kenntnisnahme des Ausschussberichts durch das Plenum des Deutschen Bundestages dem Ausschusssekretariat zum Zwecke der Vernichtung zuzuleiten.*
2. *Die Durchführung der Vernichtung ist vom Sekretariat in einem Protokoll festzuhalten.*
3. *Die von der Geheimregistratur für die Mitglieder des 1. Untersuchungsausschusses und die benannten Mitarbeiter der Fraktionen im 1. Untersuchungsausschuss verteilten Kopien der VS-VERTRAULICH, VERTRAULICH, GEHEIM und wie VS-VERTRAULICH eingestuften Beweismaterialien (MAT A und MAT B) sowie die Mehrausfertigungen der VS-VERTRAULICH eingestuften Protokolle des 1. Untersuchungsausschusses sowie die Mehrausfertigung des VS-eingestuften Berichtsteils sind nach Kenntnisnahme des Abschlussberichts durch das Plenum des Deutschen Bundestages der Geheimregistratur zum Zwecke der Vernichtung zuzuleiten.“*

VIII. Abschlussbericht

1. Entscheidung über den Abschluss der Beweisaufnahme durch Zeugen- und Sachverständigenanhörungen

Der 1. Untersuchungsausschuss hat in seiner 32. Sitzung am 3. Juli 2003 einstimmig seinen Beschluss über den Abschluss der Beweisaufnahme durch Anhörung von Zeugen und Sachverständigen gefasst *(siehe Erster Teil, B. 2 d).*

2. Erstellung des Abschlussberichts

Der Untersuchungsausschuss hat zur Erstellung seines Abschlussberichts in seiner Sitzung am 3. Juli 2003 den nachfolgenden Zeitplan erstellt:

„1. Das Sekretariat wird beauftragt, bis zum 15. September 2003 einen Vorentwurf eines Abschlussberichts (Einsetzung des Untersuchungsausschusses, Ablauf des Untersuchungsverfahrens, Feststellungsteil, Anlagen, Anhang) zu erstellen und diesen den Berichterstattern als Grundlage für ihre jeweiligen Berichte zuzuleiten.

2. Beratung des Vorentwurfs durch die Berichterstatter am 25. September 2003 unter Würdigung der Frage des rechtlichen Gehörs. Bei Bedarf können weitere Berichterstattergespräche vereinbart werden.

3. Die Berichte sind bis spätestens zum 4. November 2003, 14.00 Uhr dem Sekretariat zuzuleiten. Etwaige Sondervoten gem. § 33 Abs. 2 PUAG sind bis zum 11. November 2003, 14.00 Uhr im Sekretariat vorzulegen. Zu den Berichtsteilen gehören auch die aus den beigezogenen Unterlagen ggf. noch einzuarbeitenden Dokumente sowie offenkundige Sachverhalte.

4. Die Beratungssitzung, in denen der Bericht (Verfahrens- und Feststellungsteil, Bewertungsteile sowie ggf. abweichende Berichte) festgestellt werden soll, wird bestimmt auf Donnerstag, den 13. November 2003, 14.00 Uhr.

5. Durch die Gewährung rechtlichen Gehörs kann es zu zeitlichen Verschiebungen kommen.“

Das Ausschusssekretariat hat dementsprechend am 15. September 2003 einen Vorentwurf des Ausschussberichts vorgelegt (Einsetzung des Untersuchungsausschusses, Ablauf des Untersuchungsverfahrens, Feststellungen, Anlagen und Anhang).

Im Rahmen des nachfolgenden Berichterstatterverfahrens haben sich die Berichterstatter der Koalitionsfraktionen sowie der FDP-Fraktion auf der Grundlage dieses Vorentwurfs auf einen gemeinsamen Text zur Einsetzung und zum Verlauf des Verfahrens sowie zu den Feststellungen des Untersuchungsausschusses geeinigt. Infolge des notwendigen Abstimmungsprozesses wurde der ursprüngliche Zeitplan modifiziert.

Dementsprechend sind dem Sekretariat folgende Berichte bzw. Berichtsteile zugeleitet worden:

- der Bewertungsteil der Berichterstatter Abg. Ortwin Runde, Abg. Florian Pronold und Abg. Christine Lambrecht (SPD) sowie Abg. Jerzy Montag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) am 12. November 2003,
- das Sondervotum sowie ein VS-VERTRAULICH eingestufter Berichtsteil des Berichterstatters Abg. Dr. Jürgen Gehb (CDU/CSU) am 17. November 2003
- das Sondervotum des Berichterstatters Abg. Hans-Joachim Otto (FDP) am 20. November 2003,
- die Erwiderung der SPD-Fraktion vom 24. November 2003 auf das Sondervotum der CDU/CSU-Fraktion zum Abschlussbericht des 1. Untersuchungsausschusses der 15. Wahlperiode.

3. Rechtliches Gehör zum Abschlussbericht

Nach § 32 Abs. 1 PUAG ist Personen, die durch die Veröffentlichung des Abschlussberichts in ihren Rechten erheblich beeinträchtigt werden können, vor Abschluss des

Untersuchungsauftrages Gelegenheit zu geben, zu den sie betreffenden Ausführungen im Entwurf des Abschlussberichts innerhalb von zwei Wochen Stellung zu nehmen, soweit diese Ausführungen nicht mit ihnen in einer Sitzung zur Beweisaufnahme erörtert worden sind. Die Vorschrift dient dem rechtlichen Gehör solcher Personen, die nicht vom Untersuchungsausschuss gehört worden sind, aber indirekt durch die Untersuchung betroffen wurden.

Der Untersuchungsausschuss hat keine erhebliche Beeinträchtigung von Rechten bei Personen, die nicht vom Ausschuss vernommen wurden, festgestellt. Aus diesem Grunde wurde auch kein Verfahren zur Gewährung des rechtlichen Gehörs durchgeführt.

4. Feststellung des Abschlussberichts

In seiner 33. Sitzung am 24. November 2003 hat der 1. Untersuchungsausschuss zur Fertigstellung seines abschließenden Gesamtberichts die nachstehenden Beschlüsse gefasst.

Mit den Stimmen der Mitglieder der SPD-Fraktion, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP-Fraktion bei Enthaltung der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion hat der Ausschuss beschlossen:

„Der Bericht der Berichterstatterin und der Berichterstatter der Abg. Ortwin Runde, Abg. Florian Pronold, Abg. Christine Lambrecht (SPD), Abg. Jerzy Montag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) und Abg. Hans-Joachim Otto (FDP) – Einsetzung des Untersuchungsausschusses, Verlauf des Untersuchungsverfahrens und Feststellungen sowie Register, Anhang, Übersichten und Anlagen (Teil 1, 2 und 5 des Berichts) – vom 19. November 2003 wird als Bericht des 1. Untersuchungsausschusses der 15. Wahlperiode festgestellt.“

Mit der Stimmen der Mitglieder der SPD-Fraktion und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion und der FDP-Fraktion hat der Ausschuss beschlossen:

„Der Bericht der Berichterstatter Abg. Ortwin Runde, Abg. Florian Pronold, Abg. Christine Lambrecht (SPD), Abg. Jerzy Montag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) , nämlich der DRITTE TEIL "Bewertung", wird als Bericht des 1. Untersuchungsausschusses festgestellt.“

Der Ausschuss hat nach § 33 Abs. 2 PUAG nachfolgende Sondervoten in den Bericht aufgenommen:

- *der Berichtsentwurf des Berichterstatters Abg. Dr. Jürgen Gehb (CDU/CSU) vom 17. November 2003 nebst einem VS-eingestuften Berichtsteil als Sondervotum der CDU/CSU-Fraktion sowie*
- *den Berichtsentwurf des Berichterstatters Abg. Hans-Joachim Otto (FDP) vom 20. November 2003 als Sondervotum der FDP-Fraktion.*

Darüber hinaus wurde als weiteres Sondervotum aufgenommen:

- *die Erwiderung der SPD-Fraktion vom 24. November 2003 auf das Sondervotum der CDU/CSU-Fraktion zum Abschlussbericht des 1. Untersuchungsausschuss der 15. Wahlperiode.*

Zur Behandlung des von der CDU/CSU-Fraktion vorgelegten VS-eingestuften Berichtsteils hat der Ausschuss einstimmig folgenden Beschluss gefasst:

„Der VS-VERTRAULICH eingestufte Berichtsteil des Berichterstatters Dr. Jürgen Gehb (CDU/CSU) wird zusammen mit den beigefügten VS-VERTRAULICH eingestuften Dokumenten in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages aufbewahrt. Mitglieder des Deutschen Bundestages, die in der Geheimschutzstelle Einblick in den Berichtsteil nehmen wollen, sind entsprechend Verfahrensbeschluss 5 zur Geheimhaltung verpflichtet.

Abschließend hat der 1. Untersuchungsausschuss zur Vorlage des Berichts sowie zum weiteren Verfahren einstimmig folgenden Beschluss gefasst:

„Die vorgenannten Berichte werden dem Deutschen Bundestag als abschließender Gesamtbericht des 1. Untersuchungsausschusses gemäß dem Beschluss des Deutschen Bundestages vom 2. Dezember 2002 mit der Beschlussempfehlung vorgelegt, ihn zur Kenntnis zu nehmen.

Der 1. Untersuchungsausschuss beauftragt und ermächtigt das Ausschusssekretariat, die festgestellten und zur Veröffentlichung als Bundestagsdrucksache bestimmten Berichte in Abstimmung mit den jeweiligen benannten Mitarbeitern der Fraktionen redaktionell so zu überarbeiten, dass sie als abschließender Gesamtbericht des 1. Untersuchungsausschusses in einheitlicher Form dem Plenum des Deutschen Bundestages vorgelegt werden können.“

Zweiter Teil

Feststellungen zum Sachverhalt

A. Entwicklung der Wachstums- und Wirtschaftsprognosen sowie die Konjunkturentwicklung im Jahr 2002

Die Situation des Bundeshaushalts, die Finanzlage der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung sowie die Einhaltung der Stabilitätskriterien des EG-Vertrags und des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts hängen u.a. von der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) ab. Voraussagen über die Entwicklung des Staatsdefizits und den Jahresabschluss von Sozialversicherungsträgern sind in erheblichem Maße an Wachstums- und Wirtschaftsprognosen gekoppelt.

Prognosen über die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland werden vom Sachverständigenrat, unabhängigen Wirtschaftsforschungsinstituten, der Deutschen Bundesbank, privaten Kreditinstituten und internationalen Organisationen erstellt. Daneben gibt sich die Bundesregierung in ihrem Jahreswirtschaftsbericht zu Beginn eines Jahres einen wirtschaftlichen Orientierungsrahmen für ihre Politik. Die jeweils erstellten Wirtschaftsprognosen werden überwiegend veröffentlicht. Ein Informationsmonopol auf Seiten der Bundesregierung besteht nicht.

Zu Beginn des Jahres 2002 wurde von der Bundesregierung für das Gesamtjahr ein Wachstum von insgesamt ¾ % prognostiziert. Sie ging davon aus, dass sich nach der deutlichen Konjunkturabschwächung im Jahre 2001 schon zu Anfang des Jahres eine leichte Erholung einstellen würde, die sich im Jahresverlauf deutlich beschleunigt. Dabei stützte sich die Bundesregierung auf günstige wirtschaftliche Fundamentalfaktoren: Für die Weltwirtschaft wurde allgemein eine deutliche Belebung erwartet; sowohl die kurzfristigen Nominalzinsen als auch die langfristigen Zinsen befanden sich auf niedrigem Niveau; die Lohnstückkosten entwickelten sich verhalten; die Inflationsraten waren rückläufig und der Ölpreis niedrig. Bestätigt fühlen durfte sich die Bundesregierung durch die Frühjahrsdiagnose der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute und die Prognosen des Internationalen Währungsfonds (IWF), der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der EU-Kommission, die übereinstimmend ein noch höheres Wachstum voraussagten als die Bundesregierung. Noch in den Monaten Juni, Juli und August 2002 sagten die unabhängigen Forscher trotz der schwachen Entwicklung in der ersten Jahreshälfte für Deutschland ein Gesamtjahreswachstum zwischen 0,6 und 1,2 %, also eine deutliche Beschleunigung der wirtschaftlichen Entwicklung in der zweiten Jahreshälfte voraus. Einig waren sich die Forscher, dass sich nach den verhaltenen Konjunkturdaten im ersten Halbjahr deutliche Zuwachsraten im zweiten Halbjahr ergeben werden.

Im Ergebnis entsprach die konjunkturelle Entwicklung des Jahres 2002 nicht der von der Bundesregierung noch im Sommer 2002 geäußerten Erwartung. Statt eines prognostizierten Wachstums des BIP von ¾ % wuchs die deutsche Volkswirtschaft im Ergebnis lediglich um 0,2 % real. Die erwartete Herbstbelebung blieb aus.

I. Das Angebot an Wirtschaftsprognosen in Deutschland

An aktuellen Prognosen herrscht in Deutschland kein Mangel. Dies hat allerdings auch die Konsequenz, dass in der Regel zu einem bestimmten Zeitpunkt immer eine gewisse Bandbreite von prognostischen Einschätzungen vorliegt. So weichen – nach Darstellung des Sachverständigen Prof. Dr. Heilemann – die Herbstprognosen für die Wachstumsrate des BIP für das nachfolgende Jahr im Regelfall zwischen 0,5 und 1 % voneinander ab *(5. Sitzung, Protokoll, Sachverständigenanhörung, S. 7).*

Im Einzelnen stellt sich das Angebot an Wirtschaftsprognosen in Deutschland wie folgt dar:

1. Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Nach dem Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung *(Gesetz vom 14. August 1963 – BGBl I S. 685 – zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Juni 1967 – BGBl I S. 582)* besteht zur periodischen Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland und zur Erleichterung der Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit ein Rat von unabhängigen Sachverständigen. Dieser Sachverständigenrat besteht aus fünf Mitgliedern, die über besondere wirtschaftswissenschaftliche Kenntnisse und volkswirtschaftliche Erfahrungen verfügen müssen. Der Sachverständigenrat soll in seinen Gutachten die jeweilige gesamtwirtschaftliche Lage und deren absehbare Entwicklung darstellen. Dabei soll er untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können.

Der Sachverständigenrat erstattet jährlich ein Gutachten *(Jahresgutachten)* und leitet es der Bundesregierung bis zum 15. November zu. Das Jahresgutachten wird den gesetzgebenden Körperschaften von der Bundesregierung unverzüglich vorgelegt und zum gleichen Zeitpunkt vom Sachverständigenrat veröffentlicht. Spätestens acht Wochen nach der Vorlage nimmt die Bundesregierung gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften zu dem Jahresgutachten Stellung. In der Stellungnahme sind insbesondere die wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen darzulegen, die die Bundesregierung aus dem Gutachten zieht.

Der Sachverständigenrat hat nach § 6 Abs. 2 des Sachverständigenratsgesetzes ein zusätzliches Gutachten zu erstatten, wenn auf einzelnen Gebieten Entwicklungen erkennbar

werden, welche die Stabilitätsziele gefährden. Die Bundesregierung kann den Sachverständigenrat mit der Erstattung weiterer Gutachten beauftragen. Der Sachverständigenrat leitet die Gutachten der Bundesregierung zu und veröffentlicht sie; hinsichtlich des Zeitpunktes der Veröffentlichung führt er das Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) herbei.

2. Gemeinschaftsdiagnosen der sechs führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute

Die nachfolgend aufgeführten sechs führenden Wirtschaftsforschungsinstitute erstellen jeweils im Frühjahr und im Herbst im Auftrag des BMF eine Gemeinschaftsdiagnose zur wirtschaftlichen Lage in Deutschland. Die Diagnose besteht im Kern aus zwei Teilen. Der erste Teil ist die Prognose der internationalen Wirtschaftsentwicklung und der wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland. Der zweite Teil enthält die auf der Prognose basierenden Politikempfehlungen. Die Expertisen zählen neben dem Jahresgutachten des Sachverständigenrates zu den wichtigsten konjunkturellen Einschätzungen für die deutsche Wirtschaft.

Das größte der sechs führenden Wirtschaftsforschungsinstitute in Deutschland ist das IfW in Kiel. Es befasst sich unter anderem mit den wirtschaftlichen Aspekten der internationalen Arbeitsteilung, der europäischen Integration und der geplanten EU-Osterweiterung. Zu den Aufgaben des DIW in Berlin gehört die Untersuchung der kurz- und langfristigen konjunkturellen Entwicklung. Ein Schwerpunkt ist der wirtschaftliche Wandel im vereinigten Deutschland und in Osteuropa. Wissenschaftliche Politikberatung zählt das Münchner Ifo-Institut zu seinen Hauptaufgaben. Als Grundlage dient die Forschung in den Feldern Sozialpolitik, Arbeitsmärkte, Konjunktur, Strukturwandel sowie Umwelt, Regionen und Verkehr. Das Hamburger-Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) befasst sich mit der weltwirtschaftlichen Entwicklung und deren Auswirkung auf Deutschland sowie mit der europäischen Integration. Das RWI hat seine Schwerpunkte in der Energie- und Stahlbranche sowie der Beobachtung der Entwicklungen in Handwerk und Einzelhandel. Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) befasst sich insbesondere mit dem Wandel in Ostdeutschland sowie in Mittel- und Osteuropa.

3. Wirtschaftsprognosen der Bundesregierung

Die Bundesregierung legt jeweils zu Jahresbeginn dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat gemäß § 2 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft *(vom 8. Juni 1967 – BGBl. I S. 582 – StWG, zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. Oktober 2001 – BGBl I S. 2785, 2809)* den sogenannten „Jahreswirtschaftsbericht“ vor. Er enthält eine Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für Gesamtdeutschland und die Stellungnahme zum Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Darin legt die Bundesregierung auch die von ihr verfolgte Wirtschafts- und Finanzpolitik dar.

Der Bericht hat sich an dem hierfür im StWG vorgesehenen Konzept zu orientieren. Mit dem Jahreswirtschaftsbericht stellt die Bundesregierung gem. § 3 des StWG gesamtwirtschaftliche Orientierungsdaten zu Beginn des Jahres zur Verfügung. Zur Vorbereitung des Jahreswirtschaftsberichts wird die wachstums- und beschäftigungspolitische Strategie der Bundesregierung im Konjunkturrat für die öffentliche Hand mit den Ländern und Gemeinden erörtert; darüber hinaus wird sie mit Vertretern der Gewerkschaften und dem Gemeinschaftsausschuss der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft besprochen.

Darüber hinaus legt der interministerielle Arbeitskreis „Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzung“ im Frühjahr und im Herbst interne Berechnungen für die voraussichtliche Konjunkturentwicklung vor. Im April/Mai werden das laufende und die folgenden Jahre für die Mittelfrist geschätzt. Im Oktober werden noch einmal die Ergebnisse für das laufende und das kommende Jahr überprüft.

4. Der Prognosen-Kalender

Im Jahresverlauf werden auf Bundesebene nachfolgende bedeutende Wirtschaftsprognosen vorgelegt:

Monat	Prognose
November des Vorjahres	Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
Januar	Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung
April	Gemeinschaftsdiagnose der sechs führenden Wirtschaftsforschungsinstitute zur Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft (Frühjahrsgutachten) Ferner: Interministerieller Arbeitskreis „Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzung“ (mittelfristig)
Oktober	Gemeinschaftsdiagnose der sechs führenden Wirtschaftsforschungsinstitute zur Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft (Herbstgutachten) Ferner: Interministerieller Arbeitskreis „Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzung“ (kurzfristig)

Darüber hinaus erstellen die Wirtschaftsforschungsinstitute sowie der IWF, die OECD, einzelne Banken und private Institute über das Jahr verteilt – teilweise halbjährlich bzw. quartalsweise – weitere Einzelprognosen über die konjunkturelle Entwicklung.

5. Treffsicherheit und Aussagewert von Wirtschaftsprognosen

Die Vorhersage der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist stets mit einer Unschärfe behaftet, die mit fortschreitender Zeit abnimmt. Der mittlere absolute Fehler bei der Wachstumsrate beträgt bei den Herbstprognosen für das kommende Jahr etwa einen Prozentpunkt. Auch wenn die Fehlermarge

Reale Veränderung des BIP gegenüber Vorjahr					
	Herbstgutachten des SVR[1] (Vorjahr)	**Projektion JWB der BReg für das lfd. Jahr[2]**	**Gemeinschafts-diagnose Frühjahr des lfd. Jahres[3]**	**Frühjahrsprojek-tion der BReg, auch für den Finanz-planungsrat**	**endgültige Ergebnisse Stat. BAmt[4]**
1992	2 ½ %[5]	gut 2 %	1 ½ %	2 ¼	2,2 %
1993	0 %[5]	0 %	- 1 ½ %	-1 ½	-1,1 %
1994	½ %	1 % - 1 ½ %	1 ½ %	1 ½	2,3 %
1995	3 %	3 %	3 %	3 %	1,7 %
1996	1 ¾ %	1 ½ %	¾ %	¾ %	0,8 %
1997	2 ½ %	2 ½ %	2 ¼ %	2 ½ %	1,4 %
1998	3 %	2 ½ % bis 3 %	2,6 %	2 ½ bis 3 %	2,0 %
1999	2 %	2 %	1,7 %	1 ½ %	2,0 %
2000	2,7 %	2 ½ %	2,8 %	1 ½ %	2,9 %
2001	2,8 %	2 ¾ %	2,1 %	2 %	0,8 %
2002	0,7 %	¾ %	0,9 %	¾ %	0,2 %

[1] Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, BT-Drs. 12/1618; 12/3774; 12/6170; 13/26; 13/3016; 13/6200; 13/9090; 14/73; 14/2223; 14/4792; 14/7569
[2] Jahreswirtschaftsberichte der Bundesregierung: BT-Drs. 12/2018; 12/4330; 12/6676; 13/370; 13/3601; 13/6800; 13/10107; 14/334; 14/2611; 14/5201; 14/8175; 15/372
[3] Beurteilung der Wirtschaftslage durch die führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute: Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im jeweiligen Frühjahr, HWWA-Reports, Wochenbericht DIW, ifo-Schnelldienst 8/2002
[4] Statistisches Bundesamt, Stand: August 2003
[5] früheres Bundesgebiet

sinkt, veröffentlicht das Statistische Bundesamt erst Mitte Januar des Folgejahres seine erste vorläufige Berechnung des Bruttoinlandsprodukts. Auch diese Zahlen unterliegen noch ständiger Aktualisierung und werden vom Statistischen Bundesamt drei Jahre lang als „vorläufig“ veröffentlicht. Besonders fehlerhaft sind Prognosen von Rezessionen.

Die Sachverständigen haben bei ihrer Anhörung vor dem Untersuchungsausschuss einhellig auf diese generelle Unsicherheit von Wirtschaftsprognosen hingewiesen, die sich in den letzten Jahren noch vergrößert habe. Die Richtigkeit von Prognosen lasse sich nur im Nachhinein feststellen.

Der Sachverständige Prof. Dr. Kromphardt hat ausgeführt, Prognosen seien mit Unsicherheit behaftet und stellten vor allen Dingen keine Prophezeiungen dar. Sie seien vielmehr bedingte Prognosen, d. h. sie würden unter bestimmten Annahmen über nicht oder nur schwer fundiert prognostizierbare Größen erarbeitet *(5. Sitzung, Protokoll Sachverständigenanhörung, S. 14)*. Wenn sich im Wirtschaftsleben grundlegende Strukturbrüche vollzögen oder sich der Strukturwandel beschleunige – wie bspw. durch die Wiedervereinigung oder durch die Steuerreform 2000 – dann ergäben sich – so die Sachverständigen – große Prognoseunsicherheiten, die letztlich auch zu Prognosefehlern führen könnten.

Der Sachverständige Dr. Dicke hat in seiner Anhörung deutlich gemacht, dass Irrtümer beim Erstellen von Prognosen unvermeidbar seien. Sein Institut habe bei der Überprüfung der Prognosen des Sachverständigenrates seit seiner Gründung festgestellt, dass der von seinem Institut ermittelte relative Fehler der Prognosen im Zeitablauf nicht gesunken sei. Damit sei die These von der zunehmenden Treffsicherheit von Prognosen falsifiziert gewesen. Andererseits sei der absolute Prognosefehler, d. h. die absolute Differenz aus dem Prognosewert für das nächste Jahr und den tatsächlichen Änderungen des realen BIP, kleiner geworden. Der relative Prognosefehler sei im Zeitablauf das überlegene Fehlermaß gewesen, weil es den absoluten Fehler in Beziehung zum jeweils herrschenden Wachstumsklima setze. Denn bei längeren Reihen sei der relative Fehler eine geeignete Kennziffer, weil er den zu Grunde liegenden Wachstumspfad berücksichtige. Zum Beispiel sei ein Prognosefehler von zwei Prozentpunkten in einer Zeit starken Wirtschaftswachstums, etwa bei 6 %, weniger gravierend als in einer Phase wirtschaftlicher Stagnation, in der die Veränderungsrate bei 1 % liege. Der summierte relative Fehler der Prognosen des Sachverständigenrates für das nächste Jahr habe in den letzten zehn Jahren eine durchschnittliche jährliche Abweichung von 50 % ergeben. Dabei habe der Sachverständigenrat in acht Jahren die wirtschaftliche Entwicklung zu optimistisch eingeschätzt. Seine statistische Beobachtung der Jahre 1993 bis 2002 habe eine Tendenz zu Überschätzungen des Wachstums des BIP gezeigt. Dies sei wohl teilweise einfach als Wunschdenken zu sehen *(5. Sitzung, Protokoll Sachverständigenanhörung, S. 6, Dicke/Glismann, Haben sich die*

Konjunkturprognosen des Sachverständigenrates verbessert, in: Wirtschaftsdienst 2002, S. 736 ff.).

Der Sachverständige Dr. Dicke hat zur relativen Abweichung bzw. zum Fehlermaß nachfolgenden Vergleich angeführt:

> *„Man stelle sich einen Elefanten und eine Maus nebeneinander vor und man stelle sich weiter vor, dass die Verlängerungen ihrer Steißbeine – zoologisch: Schwänze – hin- und herpendeln. Dann ist klar, dass die Strecken, die die Schwanzenden zurücklegen, beim Elefanten viel größer sind als bei der Maus. Das ist zoologisch ziemlich banal, aber in unserem Zusammenhang von Interesse. Der Elefant steht für das Wachstum in den 60er-Jahren und die Maus für das Wachstum in den letzten zehn Jahren. Jährlichen Änderungsraten des Bruttoinlandsproduktes zwischen minus 0,3 und 7,4 Prozent in den 60er-Jahren stehen Änderungsraten zwischen minus 2 und plus 3 Prozent in den letzten zehn Jahren gegenüber. Die durchschnittliche jährliche Zuwachsrate des Bruttoinlandsproduktes betrug 4,6 Prozent in den 60er-Jahren und rund 1,2 Prozent in den letzten zehn Jahren, das Jahr 2002 eingeschlossen. Der Prognostiker hat es heute gewissermaßen nur mit einer Maus und ihren Schwanzbewegungen zu tun.“ (5. Sitzung, Protokoll Sachverständigenanhörung, S. 6)*

II. Die Konjunkturprognosen im Jahre 2002

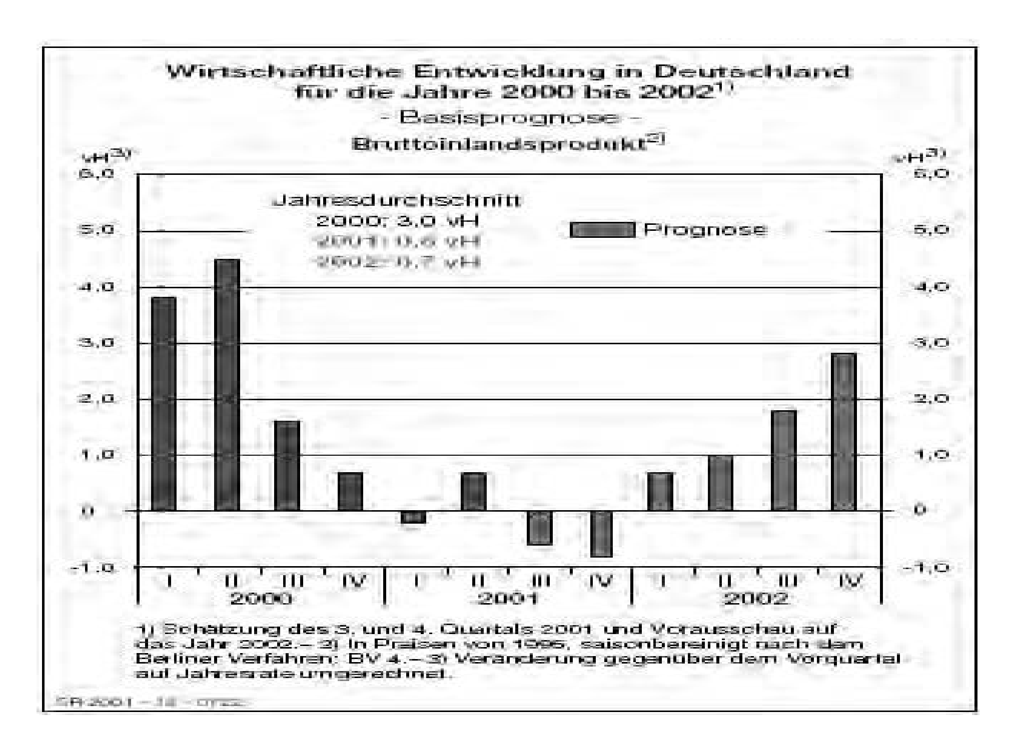
Im Verlauf des Jahres 2002 veränderten sich die Prognosen der Wirtschaftsforschungsinstitute und der Banken für das BIP. Bei den Prognosen war insgesamt eine große Spannweite zu beobachten. Bis zum Mai/Juni 2002 waren die Prognosen von einem zunehmenden Optimismus gekennzeichnet, der sich ab August 2002 abschwächte. Die aus der wirtschaftlichen Entwicklung und vielen anderen Faktoren abgeleitete Prognose der Defizitquote im Sinne des Maastricht-Vertrages änderte sich ebenfalls im Laufe des Jahres 2002. Bis Juli 2002 lag die Quote deutlich unter der Drei-Prozent-Marke und begann erst in den Prognosen ab August langsam anzusteigen *(Dokument Nr. 6).*

Im Einzelnen entwickelten sich die Prognosen im Jahr 2002 wie folgt:

1. Prognosen zum Ende des Jahres 2001

Die Bundesregierung hatte ihrer Herbstprojektion vom Oktober 2001 die Erwartung zu Grunde gelegt, dass das reale Wirtschaftswachstum in Deutschland im Jahr 2002 bei rund 1 ¼ % gegenüber dem Vorjahr 2001 liegen werde. Ähnlich wie die Bundesregierung waren auch die Wirtschaftsforschungsinstitute in ihrer Gemeinschaftsdiagnose im Oktober 2001 zu dem Ergebnis gekommen, dass das reale Wirtschaftswachstum im Jahr 2002 ca. 1,3 % betragen werde. Einzelne Institutionen wie z.B. die Dresdner Bank lagen zu diesem Zeitpunkt mit ihrer Annahme von 1,5 % sogar noch darüber. In den folgenden Monaten bis zum Jahresende divergierten die Annahmen der Institute und der übrigen Prognosen erstellenden Institutionen verhältnismäßig stark. Erkennbar war zu diesem Zeitpunkt lediglich die einheitliche Tendenz, die bis dahin überwiegenden Schätzungen eines Wachstums von 2 bis 2 ½ Prozent nach unten zu korrigieren. Während z. B. im November 2001 das Institut der deutschen Wirtschaft e.V. Köln (IW) und die OECD von einem Wachstum von 1,0 % ausgingen, rechneten die EU-Kommission und der Sachverständigenrat der Bundesregierung gegenüber dem Vorjahr mit einem Anstieg des BIP um lediglich 0,7 % *(siehe Schaubild 1)*. Die Prognose von JP

Schaubild 1



Quelle: Sachverständigenrat, Gutachten vom 9. November 2001; BT-Drs. 14/7569, S. 174

Morgan blieb mit 0,3 % noch deutlich dahinter zurück. Dieser Trend setzte sich im Dezember fort. Das IfW sah das Wachstum 2002 zu diesem Zeitpunkt noch bei 1,2 %. Demgegenüber prognostizierten das RWI einen Wert von 0,8 %, das HWWA sowie der Internationale Währungsfonds (IWF) einen Wert von 0,7 % und das ifo-Institut einen Wert von nur 0,6 % vom BIP. Das Budgetdefizit des Staates gemessen am BIP wurde im Durchschnitt mit -2,3 % geschätzt *(Dokument Nr. 7)*.

2. Jahreswirtschaftsbericht und Frühjahrsdiagnose der sechs führenden Wirtschaftsforschungsinstitute in Deutschland Anfang 2002

Aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung der nächsten Monate revidierte die Bundesregierung zu Beginn des Jahres 2002 ihre Wachstumsannahme aus der Herbstprojektion. So ging sie in ihrer im Jahreswirtschaftsbericht veröffentlichten Jahresprojektion davon aus, dass das BIP in 2002 gegenüber dem Vorjahr 2001 real lediglich um rd. ¾ % ansteigen werde. Dies entsprach dem Alternativszenarium, das in dem Ende 2001 eingereichten nationalen Stabilitätsprogramm errechnet worden war.

In der Zusammenfassung des Jahreswirtschaftsberichts 2002 wird ausgeführt:

„Die Bundesregierung erwartet in diesem Jahr ein reales Wirtschaftswachstum von rund ¾ %. Aufgrund der ungünstigen Ausgangsbasis zum Jahresende 2001 bringt der Jahresdurchschnittswert von ¾ % allerdings nicht die Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung im Jahresverlauf zum Ausdruck. Wie stark diese Dynamik sein wird, hängt wesentlich davon ab, wann die wirtschaftliche Erholung – insbesondere in den USA und im Euroraum – einsetzt. Umso wichtiger ist es, dass sich das Vertrauen von Investoren und Verbrauchern wieder verbessert. Hierfür gibt es erste Anzeichen, insbesondere in den USA. Aber auch in Deutschland sind angesichts der aktuellen deutlichen Verbesserung der Geschäftserwartungen ermutigende Signale erkennbar. Im Jahr 2003 wird nach ersten Schätzungen von EU-Kommission und OECD die erwartete Beschleunigung der wirtschaftlichen Dynamik auch wieder zu beachtlichen Jahresdurchschnittswerten von 2,8 bzw. 2,9 % führen. Die deutsche Volkswirtschaft kommt damit rasch zurück auf einen Wachtumspfad, wie sie ihn – vor der weltweiten Abschwächung – in Deutschland mit 3 % und einem Anstieg der Beschäftigung um 618.000 im Jahr 2000 eingeschlagen hatte.“ (BMF, Monatsbericht 2/2002, S. 43)

Der uneinheitliche Prognosetrend der Institute und Institutionen aus dem Vorjahr setzte sich im ersten Quartal des Jahres 2002 bis zur Frühjahrsprojektion der Bundesregierung fort. Es zeichnete sich jedoch ab, dass die Einschätzung des wirtschaftlichen Wachstums insgesamt zunehmend positiver beurteilt wurde. Während sich die Prognosen des DIW und der Deutschen Bank im Januar noch zwischen 0,6 und 0,9 % bewegt hatten, nahm der Optimismus im März und April deutlich zu. So rechnete beispielsweise die Deutsche Bank mit einem Wirtschaftswachstum für 2002 von 1,1 %. Da die Bundesregierung in der zweiten Jahreshälfte mit einem Aufschwung rechnete, hielt sie auch in ihrer Frühjahrsprojektion im April 2002 an dem Wert des Jahreswirtschaftsberichts fest. Das geschätzte Budgetdefizit lag im Durchschnitt aller Prognosen bei -2,5 % *(Dokument Nr. 7)*.

Die Frühjahrsdiagnose der sechs führenden Wirtschaftsforschungsinstitute kam im April 2002 – ebenso wie der IWF – auf 0,9 %, so dass die Bundesregierung mit ¾ %, die OECD mit 0,7 % und die EU-Kommission mit 0,8 % sich eher am unteren Rand des Prognosespektrums befanden. In der Gemeinschaftsdiagnose der sechs führenden Wirtschaftsforschungsinstitute vom 19. April 2002 wurde zur wirtschaftlichen Lage in Deutschland ausgeführt:

„Die deutsche Wirtschaft befindet sich im Frühjahr 2002 am Beginn eines Aufschwungs. Im vergangenen Jahr war die Konjunktur als Folge der Nachwirkungen des Ölpreisschocks, der Straffung der Geldpolitik und einer nachlassenden Expansion der Auslandsnachfrage abwärts gerichtet; im zweiten Halbjahr sank das reale Bruttoinlandsprodukt sogar leicht. In den ersten Monaten des laufenden Jahres hat sich die gesamtwirtschaftliche Aktivität aber belebt. Die Erwerbstätigkeit ist zwar weiter zurückgegangen, und die Zahl der Arbeitslosen hat bis zuletzt in der Grundtendenz zugenommen, doch ist der Arbeitsmarkt ein typischer Nachzügler der Konjunktur.

(...)

Für ein baldiges Anspringen der Konjunktur spricht vor allem, dass sich das Geschäftsklima im verarbeitenden Gewerbe in den vergangenen Monaten spürbar aufgehellt hat. Insbesondere die Produktionserwartungen haben sich seit Ende 2001 deutlich verbessert. Auch bei der Nachfrage gibt es Anzeichen für eine Wende. So waren die Auftragseingänge aus dem Ausland in den ersten Monaten dieses Jahres deutlich höher als im vierten Quartal 2001, und auch bei den Inlandsaufträgen zeigt sich eine leichte Zunahme.

(...)

Die Konjunktur in Deutschland springt im Frühjahr an. Im Gefolge der kräftiger expandierenden Weltwirtschaft wird der Export wieder steigen. Zudem strahlt die deutliche Verbesserung der Erwartungen in den USA und in Europa auch auf Deutschland aus und wirkt positiv auf die Dispositionen der Unternehmen. Letztere dürften mit anziehender Konjunktur wieder mehr in Ausrüstungen investieren, und der Lagerabbau wird sich verlangsamen. Im Zuge der konjunkturellen Aufwärtsbewegung wird der private Konsum steigen. Im weiteren Verlauf des Jahres kommen die von der letztjährigen Lockerung der Geldpolitik ausgehenden Impulse mehr und mehr zum Tragen. All das spricht dafür, dass sich der Aufschwung in der zweiten Hälfte dieses Jahres verstärken wird.

(...)

Insgesamt wird das reale Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2003 in Deutschland um 2,4% steigen, nach 0,9% in diesem Jahr. (...) Die Lage am Arbeitsmarkt wird sich dabei wieder verbessern.

(...)

Es ist jedoch auch nicht auszuschließen, dass die Dynamik der konjunkturellen Erholung unterschätzt wird. Die bisher vorliegenden, bis Februar reichenden vorläufigen Produktionsdaten signalisieren zwar erst eine leichte

Erholung. Angesichts der stark verbesserten Geschäftserwartungen der Unternehmen könnte die konjunkturelle Dynamik aber in den kommenden Monaten stärker ausfallen als hier vorhergesagt.

(...)

Die Prognose vom vergangenen Herbst für das Jahr 2002 stand weitgehend im Schatten der Terroranschläge und der damit einhergehenden Unsicherheit. Die Einschätzung der Institute, dass der Schock vom 11. September keine tiefe Rezession nach sich ziehen werde, hat sich bestätigt. Gleichwohl verlief die Entwicklung in den letzten Monaten des vergangenen Jahres ungünstiger als von den Instituten im Herbst unterstellt. Auch aus diesem Grund wird der diesjährige Anstieg des realen Bruttoinlandsprodukts nun nicht mehr auf 1,3%, sondern auf 0,9% beziffert.“ (Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2002, HWWA – Report 218, S. 27 ff.)

3. Die Entwicklung der Prognosen im Sommer 2002

In den Monaten Mai und Juni 2002 stiegen die Prognosen einzelner Institute und Banken weiter an. Das IfW ging im Juni von einem BIP von 1,2 % aus. Ebenfalls im Juni 2002 notierte das ifo-Institut ein Wachstum von 0,7 %. Im Monat Juli veränderten sich die Prognosen nur geringfügig. So blieb das DIW mit 0,6 % unverändert, während die Einschätzung der Dresdner Bank um 0,1 % zurückging. Einige Institute erhöhten wiederum Ihre Prognosen um einen Zehntelprozentpunkt, so das RWI auf 0,9 %, das IWH auf 0,9 % und HWWA auf 0,8 %. Im August meldete das ifo-Institut 0,7 %. Die Prognose der Bundesregierung, mit ¾ % lag damit immer noch am unteren Rand des Prognosespektrums.

Sämtliche Wirtschaftsforschungsinstitute gingen in den Sommermonaten davon aus, dass eine erwartete wirtschaftliche Belebung nunmehr eingesetzt habe. Das RWI vermerkte in seiner Juli-Prognose, in der zweiten Hälfte des Jahres gewinne die Konjunktur deutlich an Fahrt. „Die Prognose steht aber unter erheblicher Unsicherheit. Die Risiken nach unten sind beträchtlich, sagte RWI-Vizepräsident Prof. Dr. Ulrich Heilemann bei der Vorstellung der Prognose *(Handelsblatt vom 19. Juli 2002)*. Das Staatsdefizit wurde vom IfW im Juni auf 2,3 % und vom RWI auf 2,4 % geschätzt.

Im Sommer 2002 lagen für das Gesamtjahr 2002 folgende BIP-Wachstumsprognosen der großen Wirtschaftsforschungsinstitute sowie der Dresdner Bank vor:

Institut	Erstelldatum	Wachstums-prognose BIP
IfW	Juni 2002	1,2 %
HWWA	Juli 2002	0,7 %
DIW	Juli 2002	0,6 %
IWH	Juli 2002	0,9 %
RWI	Juli 2002	0,9 %
Dresdner Bank	Juli 2002	1,0 %
ifo-Institut	August 2002	0,7 %

4. Prognosen im Herbst 2002

Im September gab es erste Prognosen, die eine Verschlechterung der Konjunktur andeuteten. Das IfW senkte als erstes und einziges führendes Wirtschaftsforschungsinstitut am 12. bzw. 18. September 2002 vor der Bundestagswahl seine Prognose auf 0,4 %. In seinem Gutachten gelangte das Institut zu dem Ergebnis, die Konjunktur habe sich noch nicht durchgreifend erholt. Die vom Institut im Juni prognostizierte deutliche Beschleunigung des konjunkturellen Fahrtempos sei ausgeblieben. Das Staatsdefizit wurde mit 3,1 % des BIP angenommen. Am 25. September 2002 reduzierte das IWH seine Erwartungen auf 0,6 %.

Im September 2002 lagen für das Gesamtjahr 2002 folgende BIP-Wachstumsprognosen großer Wirtschaftsforschungsinstitute vor:

Institut	Erstelldatum	Wachstums-prognose BIP
IfW	12./18. September 2002	0,4 %
IWH	25. September 2002	0,6 %

In seiner Herbstprojektion legte die Bundesregierung im Oktober 2002 ein Wachstum von 0,5 % zu Grunde. Die Wirtschaftsforschungsinstitute gelangten in ihrer Gemeinschaftsdiagnose einen Monat nach der Bundestagswahl am 22. Oktober 2002 zu einer Prognose von 0,4 %.

5. Aussagen der Sachverständigen zur Prognoseentwicklung im Jahr 2002

Vor dem Ausschuss angehörte Sachverständige haben bei ihrer Anhörung deutlich gemacht, weder die Bundesregierung noch die Wirtschaftsforscher selber hätten vor der Wahl wirklich den massiven Einbruch der staatlichen Einnahmen vorhersehen können. Auch das Überschreiten des Maastricht-Kriteriums im Jahr 2002 sei so nicht vorhersehbar gewesen. Zwar hätte seit der Jahresmitte 2002 die Vermutung zugenommen, dass das Defizit über der Drei-Prozent-Stabilitätsgrenze liegen werde, doch erst mit den Septemberzahlen, die erst im Oktober vorgelegen hätten, habe sich die Vermutung verdichtet. Verantwortlich für die negative Wirtschaftsentwicklung seien die Auswirkungen der Reform der Körperschaftsteuer und die gesunkenen Arbeitnehmereinkommen gewesen. Beide Entwicklungen seien von der Wissenschaft nicht richtig eingeschätzt worden.

Im einzelnen haben sich die Sachverständigen zur Prognoseentwicklung im Jahr 2002 sowie zur Einschätzung der Höhe des Staatsdefizits wie folgt geäußert:

Der Sachverständige Prof. Dr. Kromphardt hat ausgeführt, im Laufe des Jahres 2002 hätten sich alle Prognosen sowohl der Wirtschaftsforschungsinstitute als auch vieler Banken für das BIP des Jahres 2002 verändert. Noch bis Juni/Juli hätten alle Prognosen unterhalb der berühmten Drei-Prozent-Defizitmarke gelegen. Erst ab August und dann etwas deutlicher ab September hätten sich die Prognosen verschlechtert. Aber der Mittelwert der Prognosen habe immer noch unter 3 % gelegen. Im Oktober sei dies dann anders gewesen, aber da sei der 22. September 2002, d. h. die Bundestagswahl, bereits vorbei gewesen. Eine fundierte Schätzung

des Defizits im Jahre 2002 habe man eigentlich erst vornehmen können, nachdem die Zahlen über das Steueraufkommen in den ersten drei Quartalen vorgelegen hätten. Die Steuereinnahmenentwicklung sei nicht nur bei der Körperschaftsteuer überraschend verlaufen. Der September sei ein aufkommensstarker Monat. Was im Juli und August an Steuern zufließe, sei nicht so wichtig. Der entscheidende Monat sei der September gewesen. Erst im Oktober habe man eine fundierte Basis gehabt, um sagen zu können, wie sich das Defizit entwickeln würde. Da sei klar gewesen, dass es über 3 % liegen würde. Bevor die amtlichen Septemberzahlen über das Steueraufkommen vorlägen, könne man zwar immer eine Prognose machen, aber eine fundierte Schätzung, auf der in starkem Maße politische Entscheidungen basieren könnten, habe erst im Oktober vorgelegen, als die Septemberzahlen vorgelegen hätten *(5. Sitzung, Protokoll, Sachverständigenanhörung, S. 5/15).*

Der Sachverständige Dr. Horn hat vorgetragen, im Juli 2002 sei das Defizit aus heutiger Sicht von seinem Institut um 1,2 Prozentpunkte unterschätzt worden. Man habe im Laufe des Sommers natürlich schon gemerkt, dass die Entwicklung nicht in diese Richtung, sondern eher in Richtung 3 % gehen würde. In dem routinemäßigen Bericht seines Instituts zur Entwicklung der Staatsfinanzen, der Ende August veröffentlicht worden sei, habe man ausgeführt, dass die Wahrscheinlichkeit groß sei, dass das Staatsdefizit in diesem Jahr die Grenze von 3 % erreichen oder sogar geringfügig überschreiten werde. Man habe hinzugefügt, dass hierbei die Folgen der Flutkatastrophe für die öffentlichen Haushalte noch nicht berücksichtigt seien. Verglichen mit dem langjährigen Durchschnitt sei es eine sehr hohe Unterschätzung gewesen. Die Gründe hierfür seien eindeutig festzustellen. Das BIP sei im Wesentlichen richtig eingeschätzt worden. Es habe nur für 0,1 Prozentpunkte bei der Unterschätzung gezählt. Auch die Ausgabenentwicklung sei fast korrekt geschätzt worden. Allerdings sei die Einnahmenseite massiv überschätzt worden. Sie habe für 1,1 Prozentpunkte der falschen Einschätzung des Defizits gezählt.

Weiter hat er ausgeführt, es gebe im Wesentlichen zwei Gründe für die Entwicklung auf der Einnahmenseite. Der erste Grund sei die Körperschaftsteuerreform, deren Konsequenzen sein Institut nicht richtig eingeschätzt habe. Man habe erwartet, dass die Unternehmen die deutliche Senkung der Steuersätze erst im Laufe von 15 Jahren ausnutzen würden, um ihre Steuerlast zu vermindern. Das sei der Zeitraum gewesen, den die Unternehmen dafür gehabt hätten. Sie hätten diesen Zeitraum bei ähnlichen Reformen in der Vergangenheit genutzt und die steuerlichen Möglichkeiten seien peu à peu in Anspruch genommen worden. Im vergangenen Jahr sei dies anders gewesen. Diese Steuervorteile seien sofort und massiv in Anspruch genommen worden, es sei schneller ausgekehrt worden. Insofern sei das Verhalten der Unternehmer ungewöhnlich gewesen. Die allgemeine Unsicherheit der wirtschaftlichen Entwicklung, der Konjunktureinbruch im vergangenen Jahr und sicherlich auch die im Vorfeld des Wahlkampfes geführte Debatte um eine Revision dieser Körperschaftsteuerreform mögen zu dieser Verunsicherung beigetragen haben, sodass die Unternehmen diese Vorteile relativ rasch in Anspruch genommen hätten. Der zweite Grund sei gewesen, dass man eine wesentlich höhere Bruttolohn und -gehaltssumme, also ein höheres Arbeitnehmereinkommen, erwartet hätte, zumal die Tarifabschlüsse auch etwas höher als in den vergangenen Jahren ausgefallen seien. Darauf gründeten sich die Hoffnungen und die Prognosen seines Instituts. Allerdings sei dies im Nachhinein nicht eingetreten. Hier habe eine Rolle gespielt, dass immer mehr Unternehmen – offenbar auch durch Outsourcing – den Tarifverträgen entfliehen würden oder eine negative Lohndrift in dem Sinne vorliege, dass Tarifsteigerungen durch Abbau von Vergünstigungen gegengerechnet würden. Auch das sei im Vergleich zur Vergangenheit ein ungewöhnliches Verhalten, das nicht richtig erfasst worden sei. Das habe dazu geführt, dass diese Bruttolohn und -gehaltssumme schwächer angewachsen sei, als alle es gesehen hätten. Diese Summe sei die Basis z. B. für die Einnahmen der Sozialversicherung. Insofern seien auch diese Einnahmen hoch überschätzt worden. Hinzu sei gekommen, dass das Statistische Bundesamt im Nachhinein die Zahlen vom Jahresbeginn revidiert habe. Das sei im Sommer und selbst zur Gemeinschaftsdiagnose im Herbst noch nicht bekannt gewesen. Auch dies habe die Entwicklung des Defizits ungünstig beeinflusst. Es habe Hinweise auf ein hohes Defizit in der Gegend von 2,5 % gegeben. Man sei sich aber nicht sicher gewesen, ob es über 3 % liegen würde. Die Wahrscheinlichkeit, dass es so kommen würde, sei im Laufe des Sommers sicherlich angestiegen. Die Ursachen für diese Fehleinschätzungen hätten auf jeden Fall in der Entwicklung der Einnahmenseite gelegen, die im vergangenen Jahr schwer oder fast gar nicht prognostizierbar gewesen sei *(5. Sitzung, Protokoll Sachverständigenanhörung, S. 10 ff.*).

Der Sachverständige Prof. Dr. Heilemann hat ausgeführt, zur Jahresmitte seien in den Prognosen die Schwäche des Aufschwungs, die schwache Binnenkonjunktur, die große Rolle der Weltkonjunktur und deren beträchtliche Risiken ausgewiesen und verdeutlicht worden. Das Unterschreiten des Defizitkriteriums von 3 % sei bis dahin allerdings in keiner dieser Prognosen infrage gestellt worden. Man sei davon ausgegangen, dass das Erreichen des Defizitkriteriums noch möglich sei. Allerdings habe man dabei vielfach auf staatliche Planvorgaben rekurriert. Im September 2002 habe erstens aufgrund der schwächer als erwartet ausgefallenen Entwicklung im ersten Halbjahr und zweitens aufgrund der unerwartet verlangsamten Gangart der Weltwirtschaft, der zunehmenden Befürchtungen einer kriegerischen Auseinandersetzung im Irak und steigender Ölpreise sowie der Jahrhundertflut eine deutliche Revision der Wachstums- und Defizitprognosen eingesetzt. Den Anfang habe das IfW gemacht, das im September seine Wachstumsprognose vom Juli 2002 auf 0,4 % zurückgenommen und mit einer prognostizierten Defizitquote von 3,1 % aufgewartet habe. Im Oktober sei die Wachstumsprognose im Rahmen der Gemeinschaftsprognose auf 0,4 % gesenkt worden. Für die Defizitquote habe die Erwartung bei 3,2 % gelegen. Alle Institute hätten im Vorfeld der Herbstdiagnose im Oktober ihre Prognosen bezüglich des Defizitkriteriums auf über 3 % erhöht. Im August/September habe es gute Gründe für eine Revision der bis dahin stabilen Wachstumsprognose gegeben, und es habe sich auch die Verfehlung des Defizitkriteriums vermuten lassen. In den veröffentlichten Prognosen, etwa der Gemeinschaftsdiagnose, habe dies erst Mitte Oktober seinen deutlichen Niederschlag gefunden. Die Höhe der Revision der Prognosen sei im langjährigen Durchschnitt nicht ungewöhnlich gewesen. Da sich die in den vorangegangenen Prognosen genannten Risiken manifestiert hätten, sei – angesichts der bereits im Frühjahr 2002

in der Gemeinschaftsdiagnose erwarteten hohen Defizitquote von 2,3 % und aufgrund einfacher Erfahrungsregeln – eine Defizitquote von größer als 3 % eigentlich durchaus zu erwarten gewesen. Demgegenüber müsse allerdings festgehalten werden, dass sich die Richtigkeit von Konjunkturprognosen nur im Nachhinein feststellen lasse. Insofern könne immer nur von Wahrscheinlichkeiten der Prognose gesprochen werden, die sich meistens in erheblichen Schwankungen den wahren Werten annäherten. Auch die Prognosen, die im Herbst für das laufende Jahr angestellt worden seien, hätten immer noch eine Fehlermarge von 0,3 Prozentpunkten. Gleichwohl hätte man aufgrund von Erfahrungsregeln schon im Herbst und vor der Gemeinschaftsdiagnose skeptisch sein können, ob das Defizitkriterium unter den gegebenen Kenntnissen erreicht werden könne (*5. Sitzung, Protokoll Sachverständigenanhörung, S. 9 f.*).

Prof. Dr. Scheide hat in seiner Anhörung ausgeführt, für die Prognose im vergangenen Jahr seien einige Bedingungen sehr wichtig gewesen, die entweder eine besondere Unsicherheit bedeutet hätten oder ansonsten für die Prognose bedeutsam gewesen seien. Erstens hätten sich die Konjunkturaussichten im Laufe des Jahres deutlich geändert, was einen Einfluss auf das Defizit gehabt habe. Zweitens habe es eine besondere Unsicherheit bei der Abschätzung der Effekte der Körperschaftsteuerreform gegeben. Drittens habe die Bundesregierung gegenüber dem ECOFIN-Rat das Versprechen abgegeben, Maßnahmen zu ergreifen, um ein Überschreiten der Defizitobergrenze von 3 % in Relation zum BIP im Jahr 2002 auf jeden Fall zu vermeiden. Dieses Versprechen sei Anfang Februar gegeben worden. Ein solches Versprechen sei natürlich bei Prognosen auch zu berücksichtigen. Bis zur Mitte des Jahres 2002 habe es so ausgesehen, als würde sich die Konjunktur im weiteren Jahresverlauf erholen. Die meisten Schätzungen für das reale BIP hätten in der Nähe von 1 % gelegen. Sein Institut habe darunter gelegen. Die Prognosen für das Budgetdefizit im Jahr 2002 hätten alle recht nah beieinander gelegen, nämlich bei 2,5 %. Damals sei man der Auffassung gewesen, die Wahrscheinlichkeit, dass die 3 % erreicht oder überschritten würde, sei gering. Eine Überschreitung habe damals niemand für möglich gehalten. Im Verlaufe des dritten Quartals habe sich diese Einschätzung aber aus verschiedenen Gründen massiv geändert. Erstens hätten sich die Aussichten für die Konjunktur verschlechtert. Entsprechend habe man die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit und die Aufwendungen für die Arbeitslosenhilfe höher angesetzt als zuvor. Zweitens seien die Daten über die Steuereinnahmen im Juni 2002 unerwartet schlecht gewesen. Drittens sei es zur Flutkatastrophe und damit zu Belastungen für die öffentlichen Haushalte gekommen, wobei die Höhe der Belastungen im August/September eigentlich noch nicht klar gewesen sei. Es habe auf allen Seiten eine große Unsicherheit gegeben. Alles dies habe dazu geführt, dass man die zuvor abgegebenen Schätzungen, das Defizit würde in der Nähe von 2,5 % liegen, nicht mehr habe aufrecht erhalten können. Das IfW habe dann in seiner turnusgemäßen Konjunkturprognose vom September das Defizit auf 3,1 % geschätzt. Diese Prognose sei am 12. September 2002 veröffentlicht worden. Eine ausführliche Analyse der Situation der öffentlichen Haushalte sei dann in einem Extraaufsatz zum Thema „Budgetausgleich in Deutschland im Jahr 2004?“ erfolgt, der am 18. September 2002 publiziert worden sei. Bei der folgenden Gemeinschaftsdiagnose im Oktober 2002 sei die Prognose für das Budgetdefizit dann noch geringfügig angehoben worden. Dieses Gutachten sei am 22. Oktober 2002 vorgelegt worden. Die Schätzung habe sich auf 3,2 % des BIP belaufen. Sowohl hier als auch bei der Prognose des IfW habe die kritische Marke von 3 % eine Rolle gespielt. So sei damals, also auch im September und im Oktober, nicht auszuschließen gewesen, dass man möglicherweise zusätzliche Maßnahmen, entweder das Mittel der Umbuchungen oder andere Maßnahmen ergreifen würde, um das Defizit zu drücken oder zu verhindern, dass die 3 % deutlich überschritten würde. Auch das habe man bei der Prognose berücksichtigen müssen, denn die Bundesregierung habe erklärt, sie wolle auf jeden Fall ein übermäßiges Defizit vermeiden. Also habe man bei der Prognose auch berücksichtigen müssen, dass möglicherweise noch etwas geschehe, was diese Prognose verändere. Das sei aber nicht geschehen. Außerdem seien noch weitere Daten, zum Beispiel aktuelle Daten über die Steuereinnahmen usw., zu verarbeiten gewesen. Am 11. Dezember 2002 habe sein Institut seine Prognose vorgelegt. Danach habe das Budgetdefizit 3,6 % des Bruttoinlandsprodukts betragen. Diese Prognose sei u. a. auch deshalb ungünstiger als die zuvor gemachten gewesen, weil der Überschuss der Sozialversicherungen nach unten revidiert worden sei. Von daher habe das Defizit allein schon aus diesen Gründen höher angesetzt werden müssen als zuvor. Der Kenntnisstand habe sich also auch insoweit im Jahresverlauf geändert. Bei dieser Revision sei es immerhin um einen Betrag von ungefähr 2,5 Mrd. € gegangen, also immer noch um ein Zehntelprozent Defizitquote. Zusammengefasst könne man sagen: Es habe im vergangenen Jahr sicherlich eine große Unsicherheit bei der Schätzung des Budgetdefizits gegeben. Eine klare Zäsur bei der Schätzung habe es nach der Jahresmitte gegeben. Im August bzw. im September habe das IfW ein Überschreiten der Drei-Prozent-Marke für zunehmend wahrscheinlich gehalten (*5. Sitzung, Protokoll Sachverständigenanhörung, S. 12 ff., 46, Änderung im Prot. vom 13. Februar 2002*).

III. Bewertung der Bundesregierung zur konjunkturellen Entwicklung im Jahr 2002

Die Bundesregierung hielt im Jahr 2002 an ihrer im Jahreswirtschaftsbericht 2002 veröffentlichten Konjunkturprognose von einem Zuwachs vom BIP von ¾ % fest. Dies entsprach ihrer internen Einschätzung. Sie stützte sich hierbei auf die Gutachten der wissenschaftlichen Forschungsinstitute, des Sachverständigenrates, der Deutschen Bundesbank und der Europäischen Zentralbank wie auch auf die Stellungnahme von IWF, OECD und EU. Dies ergibt sich insbesondere aus den Vernehmungen der Zeugen Bundesminister Eichel, Staatssekretär Dr. Steinmeier und Dr. Pfaffenbach.

Der Chef des Bundeskanzleramtes, Staatssekretär Dr. Steinmeier, hat in seiner Vernehmung zum Ausdruck gebracht, die wirtschaftlichen Vorhersagen würden in einem komplexen System von ineinander greifenden Gremien formuliert, in das neben der Bundesregierung, wirtschaftswissenschaftlichen Instituten und Versicherungsträgern auch Länder, Verbände und unabhängige Experten eingebunden seien. Die Prognosegenauigkeit, die sich mit diesem komplexen Instrumentarium erzielen lasse, nehme im Jahresverlauf deutlich zu. Wirklich belastbare Vorhersagen – ob Wahljahr oder nicht – lägen erfahrungsgemäß tatsächlich erst im Herbst vor und die jetzige Bundesregierung sei bekanntlich

nicht die erste Regierung, die damit habe leben und auf dieser Grundlage Entscheidungen fällen müssen. Die Ergebnisse dieser Beratungen und Berechnungen würden in den meisten Fällen auch der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht, so dass ein sehr hohes Maß an Transparenz gewährleistet sei und deshalb Lügenvorwürfe von vornherein wenig plausibel erschienen. Wenn man die Überlegungen in den Gremien etwa zur Renten- und Krankenversicherung betrachte, dann könne man sehen, dass darin nicht nur alle verfügbaren Informationen über kassenmäßige Zu- und Abflüsse einfließen, sondern auch langjährige Erfahrungen mit den saisonalen Schwankungen, die in den Ministerien gehaushaltet würden, auch Erfahrungen mit Einmaleffekten, wie sie sich im Laufe eines Jahres abbildeten sowie nicht zuletzt die Konjunkturprognosen der etablierten Wirtschaftsforschungsinstitute. Natürlich komme diesen zuletzt genannten Prognosen eine gewisse Schlüsselbedeutung zu. Hier gelte: Die Bundesregierung habe sich mit ihrer Wachstumserwartung von etwa ¾ % innerhalb der Bandbreite der großen Wirtschaftsforschungsinstitute bewegt. Eine deutliche Abwärtsrevision der Wachstumsprognosen sei von den Instituten erst im zeitlichen Umfeld der Bundestagswahl vorgenommen worden, von einigen dann in der Tat deutlicher als von anderen. Das sei natürlich auch von den dann schon wirkenden externen Faktoren beeinflusst worden wie dem drohenden Irak-Krieg, der Flutkatastrophe und möglicherweise anderen Dingen. Prognosen seien für ihn ein wichtiger Orientierungspunkt. Diese Prognosen würde die Bundesregierung aber nicht als unbeteiligter Beobachter zur Kenntnis nehmen. Das Handeln der Bundesregierung selbst sei ein wichtiger Faktor, um wirtschaftlichen Positivszenarien zum Durchbruch zu verhelfen oder um Einbrüche zu verhindern. Anders ausgedrückt: Das Abrücken von Erwartungen – ganz gleich, ob in Wahljahren oder Nicht-Wahljahren – sei selbst ein ökonomisches Faktum, das einer Rechtfertigung bedürfe. Entscheidend sei: Diese Rechtfertigung sei im Sommer und Spätsommer des Jahres 2002 aus seiner Sicht nicht gegeben gewesen *(30. Sitzung, Protokoll Dr. Steinmeier, S. 7).*

IV. Tatsächliche objektive Entwicklung der Konjunktur 2002 und mögliche Ursachen für das Fehlgehen der Prognosen

Im Jahr 2002 fiel das Wachstum niedriger aus als in der Jahresprojektion im Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung im Januar 2002 geschätzt. Zur Jahreswende 2001/2002 hatte die Bundesregierung für das Jahr 2002 in ihrem Jahreswirtschaftsbericht 2002 – wie oben dargelegt – einen Anstieg des realen BIP von ¾ % prognostiziert *(Jahreswirtschaftsbericht 2002, BT-Drs. 14/8175).* Die vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Daten ergaben eine Zunahme von 0,2 %. Nach rückläufiger gesamtwirtschaftlicher Entwicklung im Verlauf des Jahres 2001 setzte zwar – wie projiziert – das Wachstum im ersten Halbjahr 2002 ein. Die bis zum Spätsommer von nahezu allen Prognostikern erwartete Beschleunigung im Jahresverlauf blieb jedoch aus. Die Entwicklung am Arbeitsmarkt blieb hinter den Schätzungen zurück. Die Preisentwicklung stabilisierte sich erwartungsgemäß weiter *(vgl. Jahreswirtschaftsbericht 2003, BT-Drs. 15/372, Übersicht 2,3).*

Die Abweichung zwischen Projektion und tatsächlicher Entwicklung hatte verschiedene Gründe. Zunächst war die Ausgangsbasis etwas ungünstiger als angenommen. Im zweiten Halbjahr 2001 war der Rückgang des BIP stärker als unterstellt (Unterhang -0,3 % statt -0,1 %). Im ersten Halbjahr 2002 kam es dann zu der erwarteten allmählichen gesamtwirtschaftlichen Belebung. Diese Trendumkehr war von der weltwirtschaftlichen Erholung getragen, die sich auf eine stimulierende Geld- und Fiskalpolitik in den USA stützte. Allerdings stellte sich die bis zum Spätsommer allgemein vorhergesagte deutliche Wachstumsbeschleunigung im zweiten Halbjahr nicht ein. Die Gründe für die ausgebliebene Belebung des Wachstums in der zweiten Jahreshälfte waren u. a. in der Nahost-Krise und der erneuten Eintrübung der Perspektiven in den USA zu sehen, die Vertrauensverluste und eine abwartende Haltung bei Investoren und Konsumenten verursacht hatten. Des Weiteren führte der Aktienmarkteinbruch zu negativen Vermögenseffekten und zu Verunsicherung. Ferner war Anfang 2002 der Irak-Konflikt und das damit einhergehende Anziehen des Ölpreises noch nicht absehbar. Der Ölpreis stieg weitaus stärker als zunächst angenommen. Der Eurokurs erhöhte sich entgegen der Annahme ebenfalls erheblich, bis zum Jahresende auf fast 1,05 Dollar je Euro. Die Lohnpolitik verließ in wichtigen Wirtschaftsbereichen mit Tarifabschlüssen zwischen 3 und 4 % den zuvor moderaten Kurs. Eine Rolle spielte nach Auffassung von Prof. Dr. Scheide *(siehe Zweiter Teil A. II. 5, S. 46)* auch, dass die Bundesregierung ihre Absicht vom Anfang des Jahres 2002, ein übermäßiges Defizit auf jeden Fall zu vermeiden, nicht durchsetzen konnte. Die von alledem ausgegangenen dämpfenden Einflüsse erklären weitgehend die Abweichung zwischen der prognostizierten und der tatsächlichen Entwicklung des BIP im Jahre 2002.

Zu der schwachen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung trug bei, dass die wichtigste Verwendungskomponente des BIP – der private Konsum – um 0,5 % zurückging; während in der Jahresprojektion dagegen ein Anstieg von rund 1 % angenommen worden war. Höhere Preise nach der Euro-Bargeldeinführung in einzelnen Bereichen, insbesondere im Gastgewerbe und bei Dienstleistungen, hatten ein Gefühl von allgemein hohen Preissteigerungen verursacht. Dies hatte offenbar die Konsumenten verunsichert und zur Kaufzurückhaltung veranlasst. Außerdem stiegen die Effektivlöhne schwächer und die Beschäftigung entwickelte sich ungünstiger als in der Jahresprojektion angenommen. Daher nahm das verfügbare Einkommen, d. h. die Kaufkraft der privaten Haushalte, merklich weniger zu als unterstellt. Die Inlandsnachfrage wurde auch durch die stark rückläufigen Ausrüstungsinvestitionen und die Fortsetzung der Baurezession geschwächt. Die Investitionsentwicklung war deutlich schwächer als in der Jahresprojektion auf der Basis der Indikatoren und der welt- und binnenwirtschaftlichen Annahmen erwartet werden konnte. Damals ging die Bundesregierung – ähnlich wie nationale und internationale Institutionen – nur von einer Verringerung der Ausrüstungen um rd. 1 % und der Bauten um rd. 2,5 % aus, tatsächlich sanken sie jedoch um 8,4 % bzw. 5,9 %. Der drastische Rückgang der Ausrüstungsinvestitionen war vor allem auf die sich eintrübenden welt- und binnenwirtschaftlichen Nachfrageperspektiven zurückzuführen. Die Bauinvestitionen sanken aufgrund des noch nicht abgeschlossenen Abbaus von Überkapazitäten in den neuen Ländern und des unerwartet schwachen binnenwirtschaftlichen Umfeldes. Damit entwickelte

sich die Inlandsnachfrage mit -1,3 % deutlich schlechter als zu Jahresbeginn vorausgeschätzt (0,75 %).

Die Exporte stiegen hingegen mit 2,9 % günstiger an als zur Jahresprojektion unterstellt (2 %). Da gleichzeitig die Importe aufgrund der schwachen Binnennachfrage um 1,3 % zurückgingen, war der Beitrag des Außenhandels zum BIP-Wachstum – der sog. Außenbeitrag – deutlich höher (1,5 %) als in der Jahresprojektion (damals betrug er 0 %).

Die Produktivität nahm im Jahr 2002 mit 0,8 % stärker als in 2001 zu. Die rückläufige BIP-Entwicklung im zweiten Halbjahr 2001 sowie das lediglich verhaltene Wachstum im Jahr 2002 trugen dazu bei, dass der Abbau von Arbeitsplätzen mit 0,6 % stärker ausfiel als erwartet und die Arbeitslosigkeit – nach mehreren Jahren des Rückgangs – wieder anstieg (+ 209 Tsd.).

Die gesamtwirtschaftliche Preisentwicklung verlief – wie vorausgeschätzt – in ruhigen Bahnen. Der Anstieg der Verbraucherpreise war 2002 nach Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung mit 1,4 % niedriger als im Vorjahr (1,9 %).

Die im Rahmen der Jahresprojektion 2002 erwartete Aktivierungstendenz der Leistungsbilanz hat sich realisiert. Der hohe Außenbeitrag führte dazu, dass die Leistungsbilanz, die 2001 zum ersten Mal seit langer Zeit positiv war, einen deutlich ausgebauten Überschuss aufwies.

Die konjunkturelle Entwicklung der Jahre 2001 und 2002 hatte in den öffentlichen Haushalten tiefe Spuren hinterlassen. Mit -3,7 % des BIP stieg das Staatsdefizit in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung gegenüber dem Vorjahr (2,8 %) nochmals deutlich und lag damit über der Drei-Prozent-Marke des Maastricht-Vertrages. Wie schon 2001 rührt die gegenüber der Projektion ungünstigere Defizitentwicklung überwiegend von der Einnahmenseite her. Im Laufe des vergangenen Jahres hatte der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ die Annahmen für 2002 deutlich zurückgenommen; gegenüber der Steuerschätzung vom November 2001 summierten sich die Schätzabweichungen auf 26,5 Mrd €. Die Situation am Arbeitsmarkt schlug sich nicht zuletzt in schwächer wachsenden Sozialbeitragseinnahmen nieder, auf der Ausgabenseite musste der Bund allein für die Arbeitslosenhilfe und den Zuschuss für die Bundesanstalt für Arbeit 5,6 Mrd. € mehr aufwenden als geplant. In der Folge fielen sowohl die Defizite der Gebietskörperschaften (71 Mrd. €) als auch der Sozialversicherungen (6 Mrd. €) höher aus. Insgesamt überstieg das Defizit 2002 mit 77 Mrd. € die im letzten Jahreswirtschaftsbericht genannte Spanne von 50 bis 55 Mrd. € deutlich.

B. Die Situation des Bundeshaushalts im Jahr 2002

I. Überblick über das Verfahren zur Aufstellung und zum Vollzug des Bundeshaushalts

1. Funktion des Bundeshaushalts

Der Bundeshaushalt ist ein Wirtschaftsplan, der die Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes bildet. Er dient der Feststellung und der Deckung des Finanzbedarfs, der zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes im Bewilligungszeitraum voraussichtlich notwendig ist. Er hat alle voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben des Bundes zu erfassen und ist in Einnahmen und Ausgaben auszuweisen. Sonderhaushalte sind nur für Bundesbetriebe und Sondervermögen zugelassen.

Der Haushalt dient dem Bund als Ausgabenermächtigung. Ohne Haushaltsermächtigung dürfen keine Mittel ausgegeben werden.

2. Verfahren zur Aufstellung des Haushaltsentwurfs

Rechtsgrundlagen für die Aufstellung des Bundeshaushalts sind die Art. 109 bis 115 GG, das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG), die Bundeshaushaltsordnung (BHO) sowie das StWG.

Der öffentliche Haushalt durchläuft verschiedene gesetzlich vorgeschriebene Phasen, wobei die Entscheidungsträger wechseln. Die Regierung stellt den Entwurf des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans auf und führt den vom Parlament beschlossenen Haushalt aus. Das Parlament berät den Haushaltsentwurf, beschließt den Haushalt und entlastet die Regierung aufgrund der vom Finanzministerium vorgelegten Jahresrechnung und der Bemerkungen des Bundesrechnungshofs. Das Verfahren zur Haushaltsaufstellung durchläuft im zeitlichen Ablauf folgende Abschnitte:

– Im Dezember eines jeden Jahres fordert das BMF die Ressorts durch Rundschreiben zur Aufstellung des Haushaltplans für das übernächste Jahr und des Finanzplans auf.

– Im März werden die Voranschläge der einzelnen Ressorts an das BMF übersandt. Anschließend beginnen die Verhandlungen zwischen dem BMF und den Ressorts auf der Arbeitsebene.

– Im Mai/Juni werden auf der Grundlage der mittelfristigen Prognose der Bundesregierung zur Gesamtwirtschaftsentwicklung vom Finanzplanungsrat Empfehlungen für die gemeinsame Gestaltung der Haushalts- und Finanzplanungen der Gebietskörperschaften, insbesondere zu einer gemeinsamen Ausgabenlinie gegeben und vom Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ eine mittelfristige Prognose zur Entwicklung der Steuereinnahmen vorgelegt. Sie werden bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs und des Finanzplans berücksichtigt.

– Im Juni beginnen die Haushaltsverhandlungen auf Ministerebene. Zum Abschluss entscheidet das Kabinett über den Haushaltsentwurf und den Finanzplan.

– Im August übersendet die Bundesregierung den Haushaltsentwurf gleichzeitig an den Bundestag und den Bundesrat zur Beratung und den Finanzplan zur Kenntnis.

– Im September findet die Erste Lesung im Bundestag und die Erste Beratung im Bundesrat statt. Der Entwurf wird anschließend zur Beratung den Bundestagsausschüssen überwiesen; federführend ist der Haushaltsausschuss.

– Im November legt der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ kurzfristige Prognosen zur Entwicklung der Steuereinnahmen vor, die in die Abschlussberatung des Haus-

haltsausschusses einfließen. Danach findet die Zweite und Dritte Lesung im Bundestag statt.

– Im Dezember findet die Zweite Beratung im Bundesrat und die Veröffentlichung des Haushaltsgesetzes statt.

3. Haushaltsvollzug und Haushaltsüberwachung

Für den Haushaltsvollzug und die Haushaltsüberwachung gelten dieselben gesetzlichen Vorschriften wie für die Haushaltsaufstellung. Hinzu kommen die durch das BMF erlassenen Verwaltungsvorschriften. Gemäß Art. 65 GG leitet jeder Bundesminister sein Ressort in eigener Verantwortung; demzufolge ist er auch für die Bewirtschaftung seines Einzelplans zuständig. Die Überwachung des Haushaltsvollzugs bei Einzelplan übergreifenden Belangen des Gesamthaushalts obliegt dem BMF. Es ist seine Aufgabe, im Rahmen des Haushaltsvollzugs notfalls, z. B. durch eine Sperre nach § 41 BHO, in den planmäßigen Haushaltsvollzug einzugreifen, wenn die Haushaltsentwicklung anders als im Haushaltsplan unterstellt verläuft. Die Ressorts sind verpflichtet, die Einwilligung des BMF in allen Fällen einzuholen, wenn Abweichungen vom Haushaltsplan vorgesehen sind.

Die Überwachung der Einnahmen und Ausgaben und der Deckung des Mittelbedarfs durch Aufnahme von Kassenkrediten und der Nettokreditaufnahme erfolgt in den Referaten der Abteilung II „Bundeshaushalt“. Die Überwachung der Steuereinnahmen erfolgt im Referat I A 6 der Abteilung I „Grundsatzfragen der Finanzpolitik; Fragen einzelner Bereiche; Wirtschaftsförderung“.

Über die Ergebnisse der monatlichen Einnahmen und Ausgaben sowie der notwendigen Kreditaufnahme wird die Leitung des BMF regelmäßig unterrichtet. Die Unterrichtung der Öffentlichkeit erfolgt durch die „Monatsberichte des BMF“. Diese sind über das Internet abrufbar und werden als Broschüre auch an alle Mitglieder des Deutschen Bundestages verteilt. In den Monatsberichten werden alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes für die Vormonate veröffentlicht und sind somit für alle Interessierten zugänglich.

Bei gravierenden Abweichungen vom Haushaltsplan ist das BMF jederzeit in der Lage, durch die ihm zustehenden gesetzlichen Möglichkeiten (u. a. Haushaltssperre, Nachtragshaushalt) in den Vollzug des Bundeshaushalts einzugreifen.

Die Bundesregierung ist nach § 10 BHO verpflichtet, bei erheblichen Veränderungen der Haushaltsentwicklung und deren Auswirkungen auf die Finanzplanung den Bundestag zu unterrichten.

4. Haushaltsabschluss

Der Abschluss des Haushalts erfolgt durch die Rechnungslegung im folgenden Haushaltsjahr. Während im Haushaltsplan die geplanten Einnahmen und Ausgaben des Bundes veranschlagt sind, werden die tatsächlich erzielten Einnahmen und die geleisteten Ausgaben als „Ist-Ergebnis“ der Haushalts- und Wirtschaftsführung in einer „Haushaltsrechnung“ zusammengefasst. In der Haushaltsrechnung wird darüber hinaus aufgezeigt, ob dieser Haushaltsausgleich erreicht oder vielmehr ein Überschuss bzw. ein Fehlbetrag erzielt wurde.

Schließt der Haushalt mit einem Überschuss ab, so ist dieser Überschuss gem. § 25 Abs. 2 BHO insbesondere zur Verminderung des Kreditbedarfs oder zur Tilgung von Schulden zu verwenden oder der Konjunkturrücklage zuzuführen. Nach § 25 Abs. 3 BHO muss, wenn der Haushalt mit einem Haushaltsfehlbetrag abschließt, dieser Fehlbetrag spätestens in den Haushaltsplan für das übernächste Haushaltsjahr eingestellt werden. Er darf durch Einnahmen aus Krediten nur gedeckt werden, soweit die Möglichkeiten einer Kreditaufnahme nicht ausgeschöpft sind.

Der Bundesminister der Finanzen hat dem Bundestag und dem Bundesrat über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über das Vermögen und die Schulden im Laufe des folgenden Haushaltsjahres zur Entlastung der Bundesregierung Rechnung zu legen.

Der Bundesrechnungshof (BRH), dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, prüft die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung.

Das Parlament übt durch den Rechnungsprüfungsausschuss, einem Unterausschuss des Haushaltsausschusses, die politische Kontrolle über die Durchführung des von ihm festgestellten Haushaltsplans aus.

Nach vorangegangener Prüfung der Rechnung durch den Bundesrechnungshof entscheidet der Bundestag durch einfachen Beschluss über die Entlastung der Bundesregierung hinsichtlich der Haushalts- und Wirtschaftsführung des geprüften Haushaltsjahres.

5. Abweichungen vom Haushaltsgesetz und Abschluss

Der Bundeshaushalt soll Ausgaben und Einnahmen darstellen, wie sie voraussichtlich stattfinden. Beim Haushaltsvollzug lassen sich jedoch Abweichungen vom Soll kaum vermeiden.

In den Jahren 1992 bis 2001 betrug die durchschnittliche Abweichung bei den Ausgaben zwischen dem gültigen Bundeshaushalt und dem Abschluss rund 3,9 Mrd. DM:

Gesamtausgaben in Mio. DM (ab 2002: Mio. €)

Haushaltsjahr	Verabschiedetes Haushaltsgesetz (HG)	ggf. Nachtragshaushalt (verabschiedet)	Haushaltsabschluss	Abweichung des Abschlusses vom gültigen HG
1992	422.100	425.100	427.169	2.069
1993	435.600	458.140	457.461	- 679
1994	479.950		471.247	- 8.703
1995	477.400		464.658	- 12.742
1996	451.300		455.552	4.252
1997	439.900	444.835	441.920	- 2.915
1998	456.800		456.919	119
1999	485.700		482.834	- 2.866
2000	478.800		478.015	- 785
2001	477.000		475.550	- 1.450
2002	247.500	252.500	249.286	- 3.214

Die tatsächliche Nettokreditaufnahme wich in dieser Zeit im Durchschnitt um 5,8 Mrd. DM vom Soll ab:

Nettokreditaufnahme in Mio. DM (ab 2002: Mio. €)

Haushaltsjahr	Verabschiedetes Haushaltsgesetz (HG)	ggf. Nachtragshaushalt (verabschiedet)	Haushaltsabschluss	Abweichung des Abschlusses vom gültigen HG
1992	45.330	40.530	38.620	- 1.910
1993	43.000	67.570	66.156	- 1.414
1994	69.100		50.073	- 19.027
1995	48.700		50.120	1.420
1996	59.900		78.276	18.376
1997	53.300	70.850	63.703	- 7.147
1998	56.400		56.430	30
1999	53.500		51.067	- 2.433
2000	49.500		46.469	- 3.031
2001	43.700		44.644	944
2002	21.065	34.610	31.863	- 2.747

II. Ermittlung der Steuereinnahmen

Die voraussichtlichen Steuereinnahmen des Bundes werden vom Bund und den Ländern unter Mitwirkung unabhängigen Sachverstandes gemeinsam ermittelt. Hierzu haben Bund und Länder einen gemeinsamen Arbeitskreis gegründet, in den die Länder möglichst aktuelle Informationen aus ihren Steuerverwaltungen einbringen.

1. Finanzverwaltung von Bund und Ländern

In Deutschland besteht keine einheitliche Bundesfinanzverwaltung. Die Finanzverwaltung ist zwischen dem Bund und den Ländern aufgeteilt. Zölle, Finanzmonopole, bundesgesetzlich geregelte Verbrauchssteuern einschließlich der Einfuhrumsatzsteuer und die Abgaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften werden durch Bundesfinanzbehörden verwaltet. Die übrigen Steuern werden durch Landesfinanzbehörden verwaltet. Hiervon verwalten die Länder die Steuern, die ganz oder zum Teil dem Bund zufließen, im Auftrage des Bundes.

Steuern, die von den Landesfinanzbehörden im Auftrag des Bundes verwaltet werden, sind: Versicherungssteuer, Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer. Hier steht dem Bund ein Weisungsrecht zu.

Die von den Ländern als eigene Angelegenheiten verwalteten Steuern sind: Erbschaftssteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Grunderwerbssteuer, Feuerschutzsteuer, Rennwett- und Lotteriesteuer, Spielbankabgabe, Gewerbesteuer, Grundsteuer, örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuern.

2. Arbeitskreis „Steuerschätzungen“

a) Zusammensetzung

Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ ist ein Beirat beim BMF, der seit 1955 besteht. Ihm gehören neben dem federführenden BMF das BMWA (bisher BMWi), die 16 Länderfinanzministerien, die sechs großen Wirtschaftsforschungsinstitute (DIW, RWI, IfW, HWWA, IWH und ifo-Institut), das Statistische Bundesamt, die Deutsche Bundesbank, der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände an. Die entsandten Vertreter der Institutionen gehören der Arbeitsebene an. Der Vorsitz obliegt dem zuständigen Referatsleiter im BMF (Referat I A 6).

b) Arbeitsweise

Der Arbeitskreis stützt seine Schätzungen auf gesamtwirtschaftliche Eckdaten der Bundesregierung, die unter der Federführung des BMWA zwischen den Ressorts abgestimmt werden. Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ hat kein fest installiertes Prognoseinstrumentarium. Diejenigen Mitglieder, die eigene Schätzvorschläge erstellen, erarbeiten diese mit eigenen Methoden und Modellen.

Für die Schätzungen des Arbeitskreises erstellen neun Mitglieder, nämlich die Wirtschaftsforschungsinstitute, die Bundesbank, der Sachverständigenrat und das BMF unabhängig voneinander eigene Schätzvorschläge für jede Einzelsteuer. Diese Schätzvorschläge sind Gegenstand der Diskussion im Arbeitskreis. Der Arbeitskreis erörtert jede Steuer solange, bis ein Kompromiss gefunden worden ist, der von allen mitgetragen werden kann. Auf der Grundlage der Einzelsteuerschätzungen werden dann die auf Bund, Länder, Gemeinden und EU entfallenden Einnahmen ermittelt.

Die Ergebnisse werden im Anschluss an die Sitzung in einer Pressemitteilung des BMF der interessierten Öffentlichkeit und dem Finanzausschuss des Bundestages zugänglich gemacht.

Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ verfügt über einen Unterausschuss „Regionalisierung“, dem das BMF und die Ländervertreter im Arbeitskreis angehören. Der Unterausschuss behandelt Probleme und Vereinbarungen im Zusammenhang mit der Regionalisierung der Arbeitskreisergebnisse für die Steuereinnahmen der Länder. Die Regionalisierung wird federführend vom Finanzministerium Baden-Württemberg auf der Grundlage eines rechnergestützten Programms in eigener Verantwortung der Länder durchgeführt. Es besteht uneingeschränkte Übereinstimmung im Arbeitskreis, dass die Regionalisierung ausschließlich für die Länder bestimmt ist, nur internen Zwecken ihrer Haushalts- und Finanzplanung dient und daher Außenstehenden nicht zugänglich sein soll.

c) Zeitpunkt der Arbeitskreissitzungen

Die Sitzungsfolge des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ beruht auf Verabredungen zwischen Bund und Ländern im Finanzplanungsrat und orientiert sich an den Zeitplänen der Haushalts- und Finanzplanung. Es finden zwei Sitzungen im Jahr statt.

Mitte Mai erfolgt eine Steuerschätzung für den mittelfristigen Zeitraum (fünf Jahre). Ihre Ergebnisse sind Grundlage für den Haushaltsentwurf des Folgejahres, für die jährliche Fortschreibung der mittelfristigen Finanzplanung und für die Abstimmung der Finanzplanung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden im Finanzplanungsrat.

Die zweite Sitzung findet zeitnah zur Verabschiedung des Bundeshaushalts im Herbst statt, und zwar kurz vor der Bereinigungssitzung des Haushaltsausschusses. Die Schätzung umfasst das laufende und das folgende Jahr und ist Grundlage für die Aktualisierung der Ansätze des Haushaltsplans und des Haushaltsgesetzes.

d) Bedeutung für die Haushalts- und Finanzplanung

Seit Bestehen des Arbeitskreises übernimmt der Bund das Ergebnis für die Steuereinnahmen des Bundes in den Haushaltsplan bzw. seit 1968 in die mittelfristige Finanzplanung. Die Ergebnisse der Steuerschätzung sind Teil der finanzwirtschaftlichen Projektionen der Bundesregierung, die dem Finanzplanungsrat vorgelegt werden.

e) Steuerrechtsänderungen

Der Arbeitskreis schätzt die Steuereinnahmen in der Regel nach geltendem Steuerrecht. Die finanziellen Auswirkungen von geplanten Steuerrechtsänderungen sind in der Haushalts- und Finanzplanung zusätzlich zu berücksichtigen. Die in Steueränderungsgesetzen bzw. deren Entwürfen bezifferten Mehr- oder Mindereinnahmen beziehen sich regelmäßig auf die primären steuerlichen Wirkungen, d. h. die Auswirkungen auf die von der jeweiligen Maßnahme direkt betroffenen Steuerarten. Da aufgrund der wechselseitigen

Abhängigkeiten in der Marktwirtschaft jede Änderung Folgeänderungen mit steuerlichen Wirkungen nach sich zieht, können die im Einzelnen unabsehbaren Sekundärwirkungen nur global über eine nach geändertem Steuerrecht erstellte geschlossene gesamtwirtschaftliche Projektion und eine darauf aufbauende neue Steuerschätzung erfasst werden.

III. Organisation, Arbeitsweise und Veröffentlichungspraxis des Bundesministeriums der Finanzen

Der Geschäftsbereich des Bundesministers der Finanzen umfasst die Aufgabenbereiche des Bundeshaushalts und der Bundesfinanzverwaltung.

1. Organisation und Arbeitsweise des Bundesministeriums der Finanzen

a) Zuständigkeiten innerhalb des Ministeriums

Das Bundesfinanzministerium mit dem Bundesfinanzminister an der Spitze besteht aus einem Leitungsbereich mit zwei Parlamentarischen und drei beamteten Staatssekretären sowie aus zehn Fachabteilungen mit über 160 Fachreferaten.

Für die Aufstellung und Durchführung des Bundeshaushalts zuständig ist die Abteilung II. Innerhalb der Abteilung II ist für den hier zu behandelnden Untersuchungsgegenstand vor allem die Arbeit der Referate II A 1 (Generalreferat für Haushaltsführung) sowie II C 1 (Grundsatzreferat für den Sozialhaushalt) von Interesse. Die Abteilung II gehört zum Zuständigkeitsbereich des Zeugen Staatssekretär Dr. Manfred Overhaus.

Ebenfalls von besonderer Bedeutung sind aus der Abteilung I (Grundsatzabteilung) die Referate I A 1 (Generalreferat Finanzpolitik) und I A 6 (Steueraufkommensschätzung, Berichtsdienst über Steuereinnahmen).

b) Unterrichtungspraxis der Leitung des Ministeriums durch die Fachreferate

Die Leitung (Minister und Staatssekretäre) wird fortlaufend schriftlich und mündlich von den zuständigen Referaten über alle wesentlichen Entwicklungen insbesondere im Bereich der Steuereinnahmen sowie über die aktuelle Situation des Bundeshaushalts unterrichtet.

Im Kollegium der Leitung wird der Minister über alle wesentlichen Informationen durch die Staatssekretäre informiert. Dort werden auch alle für den Zuständigkeitsbereich des Ministeriums bedeutsamen Fragen diskutiert.

aa) Unterrichtung über die Arbeitsmarktentwicklung und die Zuschüsse zur Bundesanstalt für Arbeit

Der für den Bundeshaushalt zuständige Staatssekretär, gegenwärtig der Zeuge Dr. Overhaus, erhält unmittelbar vor Mitte eines jeden Monats auf dem Dienstweg, d. h. über Abteilungsleiter II, eine an ihn gerichtete schriftliche Vorlage des Grundsatzreferats für den Sozialhaushalt II C 1 zur Einschätzung der Finanzentwicklung beim Zuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit (BA) und bei der Arbeitslosenhilfe sowie der Arbeitsmarktentwicklung im laufenden Jahr.

bb) Unterrichtung über das Steueraufkommen

Das für die Steueraufkommensschätzung zuständige Referat I A 6 unterrichtet zur Mitte jeden Monats in einer schriftlichen Vorlage auf dem Dienstweg über Abteilungsleiter I den Minister über die Steuereinnahmen des Bundes und der Länder im abgelaufenen Monat. Gleichzeitig teilt es die sog. kumulierte Veränderungsrate gegenüber dem Vorjahresergebnis mit. Die kumulierte Veränderungsrate gibt die Veränderung der tatsächlichen Steuereinnahmen von Beginn des Jahres bis zum Ende eines bestimmten Monats gegenüber dem Vorjahr an. Der Vergleich dieser Zahl mit der Steuerschätzung vom November zeigt den Grad der Abweichung mit der Sollvorgabe an.

Darüber hinaus stellt das Referat zur Mitte des Jahres vor dem Hintergrund der Steuereinnahmen im 1. Halbjahr 2002 eine Schätzung hinsichtlich der Entwicklung des Steueraufkommens für das laufende sowie das nachfolgende Haushaltsjahr auf.

cc) Unterrichtung über die Entwicklung des Bundeshaushalts und die weitere Haushaltsablaufschätzung

Das Grundsatzreferat für Haushaltsführung II A 2 erstellt monatlich eine tabellarische Übersicht über die Entwicklung des Bundeshaushalts 2002, die jeweils vom Leiter der Abteilung II gebilligt und daraufhin sowohl dem Minister als auch den Parlamentarischen und beamteten Staatssekretären zugeleitet wurde.

Darüber hinaus wird der Leiter der Abteilung II regelmäßig zur Monatsmitte in an ihn gerichteten schriftlichen Vorlagen durch das Grundsatzreferat für Haushaltsführung II A 2 über die jeweilige Entwicklung des Bundeshaushalts sowie über die weitere Haushaltsablaufschätzung auf der Grundlage der aktuellen Ergebnisse informiert. Insbesondere enthält diese monatliche Prognose auch die auf das Jahresende hochgerechnete rechnerische Entwicklung der Nettokreditaufnahme. In diese Unterrichtungen fließen neben einer Reihe von in der Abteilung II zum Haushaltsablauf gesammelten Informationen sowohl die im Referat I A 6 ermittelten Daten und Schätzungen über das Steueraufkommen des Bundes als auch die Einschätzungen des Referats C II 1 über die Arbeitsmarktentwicklung und die Zuschüsse an die Bundesanstalt für Arbeit ein.

Staatssekretär Dr. Overhaus hat in seiner Vernehmung erklärt, man sei vor einigen Jahren im Ministerium zu der Erkenntnis gekommen, dass es ausreiche, diese monatlichen, von ihm als „Wasserstandsmeldungen“ bezeichneten Unterrichtungen des Referats II A 2 an den zuständigen Abteilungsleiter zu richten und nicht immer unbedingt als Papier für den Staatssekretär zu behandeln. Es habe genügt, wenn er – Dr. Overhaus – deren Inhalt mit dem Abteilungsleiter mündlich besprochen habe. Wenn es wichtig gewesen sei, habe er nachgefragt *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 34)*.

2. Veröffentlichungspraxis des Bundesministeriums der Finanzen

Gegenüber dem Bundestag bestehen folgende die Bundesfinanzen betreffenden Berichtspflichten des Bundesfinanzministers:

– Finanzbericht nach § 31 BHO (erscheint jährlich zum Entwurf des Haushaltsgesetzes),
– Finanzplan nach § 9 StWG (erscheint jährlich zum Entwurf des Haushaltsgesetzes),
– Subventionsbericht nach § 12 StWG (erscheint alle zwei Jahre)
– Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung nach § 6 des Gesetzes über den Sachverständigenrat vom 14. August 1963 (erscheint jährlich im November)
– Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung nach § 2 StWG: (erscheint jährlich Ende Januar).

Diese Berichte werden mit Ausnahme des Finanzberichts als Bundestagsdrucksache veröffentlicht.

Zur Verbesserung der Informationsbasis für die Diskussion über finanz- und wirtschaftspolitische Maßnahmen und zur Erleichterung der Meinungsbildung durch Transparenz hat Bundesfinanzminister Hans Eichel im August 2001 die Publikation „Monatsbericht“ des Bundesfinanzministeriums eingeführt. In diesen Berichten sind im Wesentlichen Informationen enthalten, die in der Zeit zuvor, in Teilberichten veröffentlicht worden sind.

Die Monatsberichte können kostenlos vom Bundesfinanzministerium angefordert und aus dem Internet heruntergeladen werden.

Die Monatsberichte haben folgenden Inhalt:

– Überblick zur wirtschaftlichen Lage
– Finanzwirtschaftliche Lage
– Kreditaufnahme und Emmissionskalender des Bundes
– Entwicklung der Länderhaushalte
– Termine.

Es folgen aktuelle Analysen und Berichte zu jeweils unterschiedlichen Themen. Abschließend werden umfangreiche Statistiken zur wirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Entwicklung eingestellt.

In dem Teil „Finanzwirtschaftliche Entwicklung“ wird der jeweilige Ablauf des Bundeshaushalts unter Berücksichtigung der Daten des abgelaufenen Monats dargestellt. Dabei werden sowohl die Entwicklung und Verteilung der Ausgaben, als auch die Entwicklung der Einnahmen, insbesondere der Steuereinnahmen des Bundes und des öffentlichen Gesamthaushalts (ohne Gemeindesteuern) für den jeweiligen Monat sowie für das laufende Jahr dargestellt. Zudem finden sich Erläuterungen hinsichtlich des Aufkommens einzelner Steuerarten. Die jeweils aktuellen Projektionen (Hochrechnungen für das Gesamtjahr) der Fachreferate über die zu erwartenden Abweichungen vom Haushaltsplan im Hinblick auf die geplante Nettokreditaufnahme und die sonstigen Sollzahlen des laufenden Haushalts werden nicht dargestellt. Der Monatsbericht ist über die Internetseite des Ministeriums abrufbar.

IV. Die Verabschiedung des Bundeshaushalts 2002 und die Einschätzung der konjunkturellen Entwicklung zum Jahresende 2001

Der Bundeshaushalt für das Jahr 2002 wurde vom Deutschen Bundestag am 30. November 2001 mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verabschiedet. Dieser Haushalt sah Gesamtausgaben in Höhe von 247,5 Mrd. € vor. Insbesondere wurden Ausgaben eingestellt im Einzelplan 11, Kapitel 12 (Leistungen nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch)

– im Titel 681 01 (Arbeitslosenhilfe) in Höhe von 13.000 Mio. € (Vorjahr: 11.555 Mio. €) und
– im Titel 616 31 (Zuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit) in Höhe von 2.000 Mio. € (Vorjahr: 613,6 Mio. €).

Die Einnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Rücklagen, kassenmäßigen Überschüssen, Münzeinnahmen) wurden mit einer Höhe von ca. 226,4 Mrd. € veranschlagt. Hiervon entfielen 199,2 Mrd. € auf erwartete Steuereinnahmen und 27,2 Mrd. € auf sonstige Einnahmen. Insbesondere wurden im Einzelplan 60, Kapitel 01 (Steuern und steuerähnliche Abgaben) im Titel 014 01 (Körperschaftsteuer) Einnahmen in Höhe von 5.750 Mio. € eingestellt (Vorjahr: 6.135,5 Mio. €). Für die Nettokreditaufnahme sah der Haushalt einen Betrag von rund 21,1 Mrd. € vor. Damit sollte die Neuverschuldung im Bundeshaushalt 2002 gegenüber dem Vorjahr um rd. 1,2 Mrd. € reduziert werden. Die Bundesregierung bekräftigte zudem, an ihrem Ziel festhalten zu wollen, bis zum Jahr 2006 einen ausgeglichenen Haushalt ohne Neuverschuldung vorzulegen *[REGIERUNGonline – Bundeshaushalt 2002 – vom 1. Dezember 2001].*

Der Aufstellung des Haushalts lag die in ihrer Herbstprojektion niedergelegte Erwartung der Bundesregierung zu Grunde, dass das reale Wirtschaftswachstum in Deutschland im Jahr 2002 bei rund 1 ¼ % liegen werde. Die von dem Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ von Bund und Ländern vorgenommene Steuerschätzung vom November 2001 ging für den öffentlichen Gesamthaushalt des Jahres 2002, d. h. für den Haushalt von Bund, Ländern und Gemeinden von einer Steuereinnahmenhöhe von 466,5 Mrd. € und für den Bundeshaushalt von einer Steuereinnahmenhöhe von 199,5 Mrd. € aus. Für den öffentlichen Gesamthaushalt bedeutete dies einen Zuwachs der Steuereinnahmen gegenüber 2001 in Höhe von 4,8 %. Hinsichtlich des Bundeshaushalts betrug die angenommene Steigerung der Steuereinnahmen nach Erwartung des Arbeitskreises 3,1 % *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 27).*

In der vom 27. bis 30. November 2001 geführten Debatte im Deutschen Bundestag über die Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 2002 wurde die wirtschaftliche Ausgangsposition für 2002 übereinstimmend von allen Fraktionen als schwierig eingeschätzt. Dementsprechend erklärte der Bundesminister der Finanzen, Hans Eichel, am 30. November 2001 im Parlament, der Haushalt sei mit dem Einhalten der weiteren Absenkung der Nettoneuverschuldung „auf Kante genäht“. Er bestätigte zudem Presseberichte, wonach er aufgrund der knappen Haushaltslage im Entwurf des an die EU-Kommission zu übermittelnden nationalen Stabilitätsprogramms ein Alternativszenarium für den Fall habe durchrechnen lassen, dass das Wirtschaftswachstum mit ¾ Prozent niedriger als erwartet ausfalle *(Stenographisches Protokoll der 206. Sitzung vom 30. November 2001, S. 20383 (B)).* Dieses aktualisierte Stabilitätsprogramm, das bei einem Wachstum von 1 ¼ % ein gesamtstaatliches Defizit von 2 % vorsah, wurde übrigens einschließlich des durchgerechneten Alternativszenarios mit einem Defizit von

2 ½ % bei einem Wachstum von ¾ % in einer Broschüre des Bundesfinanzministeriums im Dezember 2001 veröffentlicht sowie in die Homepage des BMF (www.bundesfinanzministerium.de) eingestellt. In der Debatte führte der Bundesfinanzminister weiter aus: Neben allen negativen Signalen, die er nicht bestreite und deren Zahl im Moment größer werde, gebe es aber auch positive Zeichen. Hierzu zählte er den gesunkenen Ölpreis, den Rückgang der Preissteigerungsrate auf 1,4 % sowie den verstärkten Autoabsatz im Oktober 2001 in Höhe von 9,6 % gegenüber dem Vorjahresmonat. Der „Turn-around“ werde kommen. Es wisse zwar keiner wann, aber alle rechneten damit, dass das nächste Jahr besser werde als das Jahr 2001 *(Stenographisches Protokoll der 203. Sitzung vom 27. November 2001, S. 19947 (C))*. Diese Ansicht wurde von dem haushaltspolitischen Sprecher der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Oswald Metzger, geteilt. Dieser erklärte am 27. November 2001 im Rahmen der Haushaltsdebatte, es gebe Anzeichen für einen „Turn-around“ in der amerikanischen Volkswirtschaft, der im Verlauf des Jahres 2002 entweder bereits im ersten Quartal, jedenfalls aber im zweiten Quartal auf die europäischen Volkswirtschaften durchschlagen werde *(Stenographisches Protokoll der 203. Sitzung vom 27. November 2001, S. 19935 (B))*.

Ähnlich wie die Bundesregierung waren auch die Wirtschaftsforschungsinstitute in ihrer Gemeinschaftsdiagnose im Oktober 2001 zu dem Ergebnis gekommen, dass das Wirtschaftswachstum in 2002 ca. 1,3 % vom BIP betragen werde. In den folgenden Monaten bis zum Jahresende divergierten die Annahmen der Institute und der übrigen Prognosen erstellenden Institutionen verhältnismäßig stark. Erkennbar war zu diesem Zeitpunkt lediglich die einheitliche Tendenz, die bis dahin überwiegenden Schätzungen eines Wachstums von 2 bis 2 ½ % vom BIP nach unten zu korrigieren *(vgl. zur Entwicklung der Konjunkturprognosen ausführlich unter: Zweiter Teil A II 1)*.

V. Konjunkturprognosen zu Beginn des Jahres 2002

Aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung der nächsten Monate revidierte die Bundesregierung zu Beginn des Jahres 2002 ihre Wachstumsannahme aus der Herbstprojektion. So ging sie in ihrer im Jahreswirtschaftsbericht veröffentlichten Jahresprojektion vom Januar 2002 davon aus, dass das BIP in 2002 gegenüber dem Vorjahr 2001 real lediglich um rd. ¾ % ansteigen werde. Dies entsprach dem Alternativszenario, das in dem Ende 2001 eingereichten nationalen Stabilitätsprogramm errechnet worden war. Da sie in der zweiten Jahreshälfte mit einem Aufschwung rechnete, hielt die Bundesregierung auch in ihrer Frühjahrsprojektion im April 2002 an diesem Wert fest.

Die Wirtschaftsforschungsinstitute beurteilten die Einschätzung des wirtschaftlichen Wachstums zunehmend positiver, nachdem sie zuvor ihre Prognosen nach unten korrigiert hatten. Die Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute kam im April 2002 auf ein Wachstum von 0,9 %. Die Bundesregierung lag zu diesem Zeitpunkt mit ¾ % am unteren Rand des Prognosespektrums *(vgl. zur Entwicklung der Konjunkturprognosen ausführlich unter: Zweiter Teil A. II. 1, S. 42 f.)*.

VI. Die Haushaltsentwicklung bis zum Mai 2002

1. Die Entwicklung bis einschließlich März 2002

a) Entwicklung zu Beginn des Jahres 2002

Aus Sicht des BMF, insbesondere des Zeugen Staatssekretär Dr. Overhaus, verlief die Entwicklung des Bundeshaushalts in den ersten Monaten des Jahres 2002 zunächst ohne erhebliche Abweichungen von der geplanten Entwicklung. Zwar entwickelten sich die Einnahmen schwächer und die Ausgaben stärker als im Sollansatz erwartet. Dies führte jedoch nach den Worten von Dr. Overhaus im Ministerium nicht zu der Annahme, dass die vorgesehene Nettokreditaufnahme im Jahresergebnis tatsächlich überschritten werden könnte *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 9)*.

So ergibt sich aus der vom Referat II A 2 am 18. Februar 2002 erstellten tabellarischen Übersicht mit Stand Ende Januar 2002 *(Dokument Nr. 8)*, dass die Ausgaben für den Bundeshaushalt im Januar um 1,7 % gegenüber dem Vorjahresergebnis überschritten wurden. Während die Steuereinnahmen des Bundes gegenüber dem Vorjahresergebnis um 0,8 % höher lagen, gingen im gleichen Zeitraum die Verwaltungseinnahmen um 35,9 % unter den Vorjahreswert zurück, so dass sich auf der Einnahmenseite insgesamt eine Veränderungsrate von -4,8 % ergab. In einer der Übersicht beigefügten Anmerkung wies das Referat darauf hin, dass die Aussagekraft der Daten zu Jahresbeginn relativ gering sei und sich demzufolge eine Prognose zum weiteren Jahresverlauf hieraus noch nicht ableiten ließe.

Diese Einnahmen- und Ausgabenentwicklung wurde im Monatsbericht des BMF vom Monat Februar 2002 auf Seite 13 veröffentlicht. Dort heißt es:

> *„Die Ausgaben liegen mit 32,9 Mrd. € im Rahmen der Sollvorgabe des Haushaltsgesetzes 2002. Sie überschreiten das Vorjahresergebnis um 0,6 Mrd. € (+1,7 %). Die Steuereinnahmen in Höhe von 12,9 Mrd. € überschreiten das Aufkommen des Januars 2001 um 0,1 Mrd. €. Die Verwaltungseinnahmen liegen hingegen um 0,8 Mrd. € (-35,9 %) unter dem Vorjahreswert und belaufen sich auf 1,5 Mrd. €. Damit ergibt sich eine Veränderungsrate der Einnahmen insgesamt von -4,8 % (Soll + 1,6 %) (...).“*

Diese Zahlen werden im Anschluss in einer Tabelle dargestellt.

Der Trend einer leicht erhöhten Ausgabenentwicklung setzte sich im Februar fort. Die tabellarische Übersicht des Referats II A 2 vom 12. März 2002 mit Stand Ende Februar 2002 *(Dokument Nr. 9)* weist gegenüber dem Vorjahreszeitraum einen Anstieg der Ausgaben um nunmehr 3,1 % aus. Damit lag die Entwicklung jedoch – so das Referat II A 2 in der beigefügten Anmerkung – noch innerhalb der Marge des vergleichbaren Vorjahreszeitraumes, in dem ein Anstieg um etwa 3 % zu verzeichnen gewesen war. Das Steueraufkommen des Bundes im Februar 2002 verringerte sich gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 7,0 %, was zum Rückgang der Gesamteinnahmen um 6,6 % führte.

Diese Zahlen finden sich auch in dem veröffentlichten Monatsbericht des BMF vom März 2002.

b) Die Entwicklung im März 2002

aa) Die Entwicklung der arbeitsmarktbedingten Ausgaben im März 2002

In einer Vorlage vom 12. April 2002 berichtete das Referat II C 1 an Staatssekretär Dr. Overhaus *(Dokument Nr. 10),* nach derzeitigem Stand werde sich – auf das Jahresergebnis gerechnet – der Zuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit voraussichtlich um etwa 1 Mrd. € und der Finanzbedarf für die Arbeitslosenhilfe um ca. 0,8 Mrd. € erhöhen. Grund hierfür sei die deutliche Verschlechterung der dem Soll-Ansatz zu Grunde liegenden Annahmen auf dem Arbeitsmarkt. So habe der Jahreswirtschaftsbericht die Erwartung vom Oktober 2001, die Zahl der Beschäftigten werde um 0,1 % ansteigen, nicht bestätigt und gehe stattdessen davon aus, dass die Zahl der Beschäftigten in 2002 um 0,2 % sinken werde. Die schlechte Beschäftigungsentwicklung führe bei der BA zu geringeren Beitragseinnahmen. Gleichzeitig erhöhe sich bei der Arbeitslosenhilfe die Zahl der Leistungsempfänger. Für den weiteren Jahresverlauf rechnete das Referat mit Blick auf die aktuellen Prognosen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung jedoch mit einer Verbesserung der Arbeitsmarktentwicklung und kam zu folgenden Ergebnis:

> *„Sofern im weiteren Jahresverlauf keine negativen Einflüsse auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und mithin dem Arbeitsmarkt eintreten, erscheint eine Verschlechterung des aktuellen JWB-Eckwertes nach heutiger Einschätzung nicht wahrscheinlich.*
>
> *Vielmehr zeigt die aktuelle II C 1-Schätzung eine mögliche Verbesserung gegenüber dem JWB-Eckwert um rd. 20 Tsd. Arbeitslose. Dies bedeutet eine jahresdurchschnittliche Arbeitslosenzahl von 3,969 Arbeitslosen (+118 Tsd. Arbeitslose ggü. Vorjahr).*
>
> *Aus II C 1-Sicht dürfte diese vergleichsweise günstigere Entwicklung mit der in Kürze folgenden Frühjahrsschätzung der aktuellen Eckdaten zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bestätigt werden und dann als positiver Basiseffekt für das Jahr 2003 wirken.“*

Über die Zuschüsse an die Bundesanstalt für Arbeit im ersten Quartal 2002 berichtete das BMF in seinem Monatsbericht vom Mai 2002. Dort wird auf Seite 42 ausgeführt, dass für die Arbeitsmarktpolitik 7,7 % mehr ausgegeben worden sei als im Vorjahreszeitraum. Für die Bundesanstalt seien 3,4 Mrd. € bei einem Gesamtjahresansatz von 2 Mrd. € geleistet worden. Bei der Arbeitslosenhilfe seien 3,3 Mrd. € (Soll 2002: 13 Mrd. €) geleistet worden, d. h. 10,3 % mehr als im Vorjahreszeitraum. Die Entwicklung der Arbeitsmarktzahlen werden im statistischen Anhang des Monatsberichts wiedergegeben.

bb) Die Entwicklung der Steuereinnahmen im März 2002

In einer Vorlage vom 15. April 2002 *(Dokument Nr. 11)* unterrichtete das Referat I A 6 Bundesminister Hans Eichel auf dem Dienstweg über die Entwicklung der Steuereinnahmen des Bundes und der Länder im März 2002. Danach waren die Steuereinnahmen insgesamt (ohne Gemeindesteuern) gegenüber dem März des Jahres 2001 um 10,7 % zurückgegangen. Sowohl bei den gemeinschaftlichen Steuern (-13,4 %) als auch bei den reinen Ländersteuern (-14,6 %) waren starke Rückgänge zu verzeichnen. Die Einnahmen aus der reinen Bundessteuer stagnierten gegenüber dem Vorjahr (-0,2 %). Die kumulierte Veränderungsrate der Steuereinnahmen insgesamt für den Zeitraum Januar bis März 2002 gab das Referat mit -5,8 % an. Damit – so I A 6 – entferne sich die Veränderungsrate weiter von dem für das Gesamtjahr prognostizierten Zuwachs von 4,8 %. Die Steuereinnahmen des Bundes waren gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 11,6 % gesunken.

Im April veröffentlichte das BMF diese Zahlen in seinem Monatsbericht. Auf Seite 19 des Berichts wird ausgeführt, dass die gemeinschaftlichen Steuern insgesamt im März 2002 gegenüber dem März 2001 um 13,4 %, die reinen Ländersteuern insgesamt um 14,6 % und die reinen Bundessteuern um 0,2 % zurückgegangen seien. Das Steueraufkommen insgesamt (ohne Gemeindesteuern) sei um 10,7 % zurückgegangen, allein die des Bundes um 11,6 %. Die kumulierte Veränderungsrate (Januar bis März) betrage -5,8 % .

In den Anlagen zur Unterrichtung wies das Referat darauf hin, dass sich insbesondere die Körperschaftsteuer im Vorauszahlungsmonat März sehr schwach entwickelt habe. Im Vergleich zum Vorjahresmonat seien die Einnahmen um -37,5 % zurückgegangen *(ebenfalls veröffentlicht im Monatsbericht des BMF vom April 2002, S. 21).* Allerdings lägen die Körperschaftsteuereinnahmen mit 1,9 Mrd. € über den Einnahmen des letzten Vorauszahlungsmonats Dezember 2001. In seiner Vernehmung durch den Ausschuss hat der Leiter des Referats I A 6 im Jahr 2002, Dr. Schoof, erläutert, dass nicht nur für die Einkommens-, sondern auch für die Körperschaftsteuer die Monate März, Juni, September und Dezember besonders bedeutsam seien, weil die Steuerpflichtigen in diesen sog. „großen“ Steuermonaten die quartalsmäßigen Vorauszahlungen zu leisten hätten. Diese Vorauszahlungen deckten im Zweifel mindestens 80, wenn nicht sogar mehr als 100 % des tatsächlichen Aufkommens ab, wenn in den sog. „kleinen“ Steuermonaten übermäßige Erstattungen erfolgten. Während in den vier Vorauszahlungsmonaten überdimensionale Einnahmen zu verzeichnen seien, wären die übrigen Monate im Zweifel durch negatives Aufkommen gekennzeichnet. Aus diesem Grund schlügen die „großen“ Steuermonate mit ihren Aufkommensspitzen auf das gesamte Steueraufkommen eines Jahres durch. Kassenergebnisse sagten also nichts darüber aus, was tatsächlich passierte. Es bedürfe einer Bereinigung. *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Schoof, S. 103).*

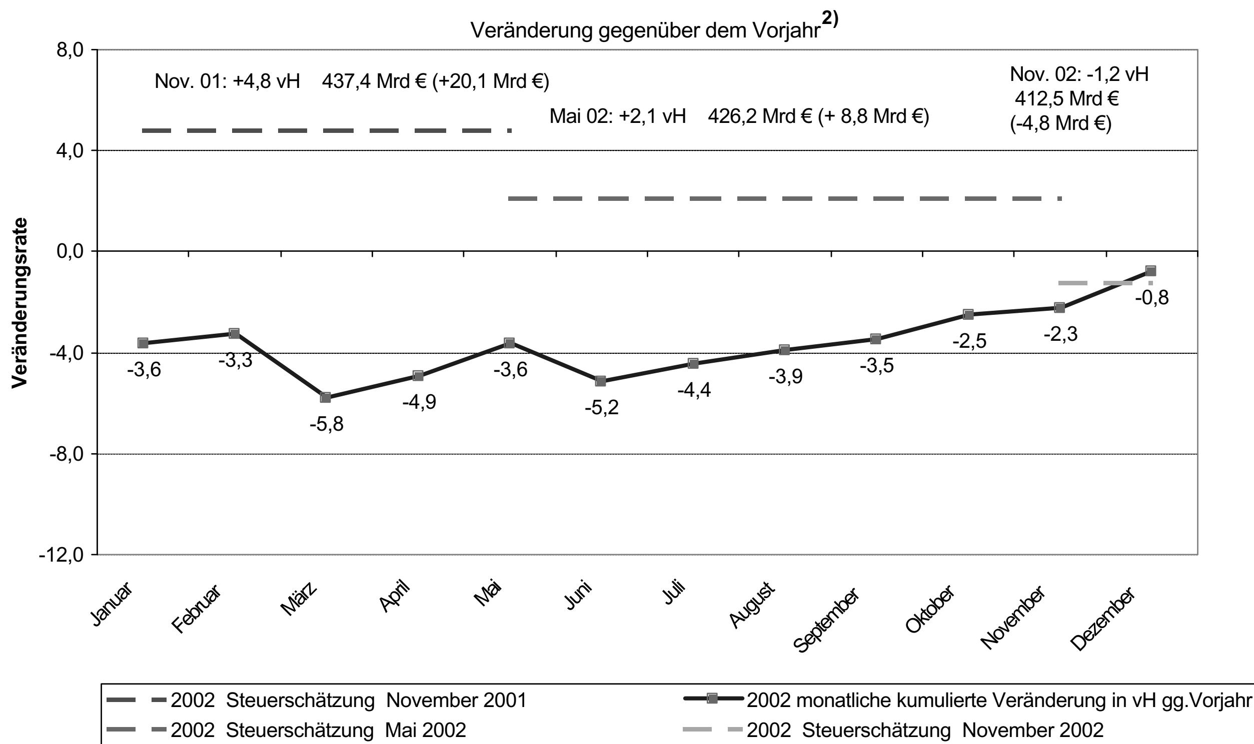
Den auch in der letzten Steuerschätzung vom November 2001 für das Jahr 2002 nicht vorhergesehenen Rückgang bei den Körperschaftsteuereinnahmen führte I A 6 auf die infolge der schlechten Gewinnentwicklung des Vorjahres nach unten angepassten Vorauszahlungen im März zurück. Einen weiteren Grund für den Rückgang der Körperschaftsteuer bildete schließlich die mit der Steuerreform des Jahres 2000 für die Steuersätze erfolgte Systemumstellung bei der Körperschaftsteuer. Die bisher geltenden Tarife von 30 % für die an die Anteilseigner ausgeschütteten Gewinne und 40 % (bzw. früher 45 %) für die von der Kapitalgesellschaft einbehaltenen Gewinne waren vom 1. Januar 2001 auf einheitlich 25 % abgesenkt worden. Für Unternehmen, die ab nun die (auch vor der Reform) bestehende Möglichkeit nutzten, bislang einbehaltene Gewinne nachträglich an die Anteilseigner auszuschütten, brachte dies Rückerstattungen in Höhe des Unterschiedsbetrags zwischen der

bereits gezahlten Körperschaftsteuer und dem (auch für rückwirkend ausgeschüttete Gewinne) geltenden Steuersatz. Zu diesem Zeitpunkt besaßen die Kapitalgesellschaften in Deutschland derartige Erstattungsansprüche in Höhe von insgesamt mehr als 70 Mrd. €. Da die Streichung dieses Anrechnungsguthabens verfassungsrechtlich bedenklich gewesen wäre, wurde den körperschaftlichen Unternehmen die Möglichkeit eingeräumt, dieses Steuerguthaben über einen Zeitraum von 15 Jahren hinweg durch Ausschüttungen an die Anteilseigner aufzulösen. Die Bundesregierung hatte erwartet, dass die Ausschüttungen erst nach Einführung der für 2003 bzw. 2005 vorgesehenen Steuersenkungen vorgenommen würden, weil sie auf Seiten der Anteilseigner der Dividendensteuer in Höhe des individuellen Einkommensteuersatzes unterliegen. Daher bestand grundsätzlich der Anreiz, die Ausschüttungen erst nach Einführung der für 2003 bzw. 2005 vorgesehenen Steuersenkungen vorzunehmen.

Entgegen dieser Erwartung war aber bereits im Jahr 2002 von der Möglichkeit der Realisierung des Körperschaftsteuerguthabens durch vermehrte Ausschüttungen von den Unternehmen intensiv Gebrauch gemacht worden. Nach einem Vermerk des Referats I A 6 vom 3. Juni 2002 *(Dokument Nr. 12)* geschah dies zum Einen unter dem Eindruck der schwachen Konjunkturentwicklung, zum anderen aber auch aufgrund sonstiger Sondereffekte wie z. B. der vollständigen Umstellung des sog. Vollanrechnungsverfahrens auf das sog. Halbeinkünfteverfahren bei der Besteuerung des Anteilseigners ab dem Jahr 2002. Dieses in dem Umfang – laut Aussagen des Zeugen Dr. Schoof – nicht vorhersehbare Verhalten führte dazu, dass die zu leistenden Vorauszahlungen mit den durch die Sonderausschüttungen entstehenden Körperschaftsteuerguthaben verrechnet wurden und es auf diese Weise vereinzelt sogar zu Ausschüttungen durch die Finanzbehörden kam. Insgesamt waren die Körperschaftsteuereinnahmen, die im Jahr 2000 noch 23,6 Mrd. € ausgemacht hatten, im Jahr 2001 auf 1,7 Mrd. € zurückgegangen. Der Zeuge Dr. Schoof hat in seiner Vernehmung allerdings darauf hingewiesen, diese Entwicklung im Jahr 2001 habe kein Problem dargestellt, da die Körperschaftsteuererstattungen in Höhe von rd. 14 Mrd. € in etwa gleicher Höhe durch „geradezu explodierte“ Einnahmen aus der Kapitalertragssteuer aufgefangen worden seien *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Schoof, S. 102 f.)*.

Für das Jahr 2002 war das Referat in seinem Vermerk dagegen offenbar davon ausgegangen, dass sich das Ausschüttungsverfahren wieder normalisieren werde, da keine Gründe für eine Fortsetzung der forcierten Ausschüttungspolitik der Unternehmen erkennbar seien *(siehe zur Entwicklung der Steuereinnahmen im Gesamtjahr: Schaubilder 2 und 3)*.

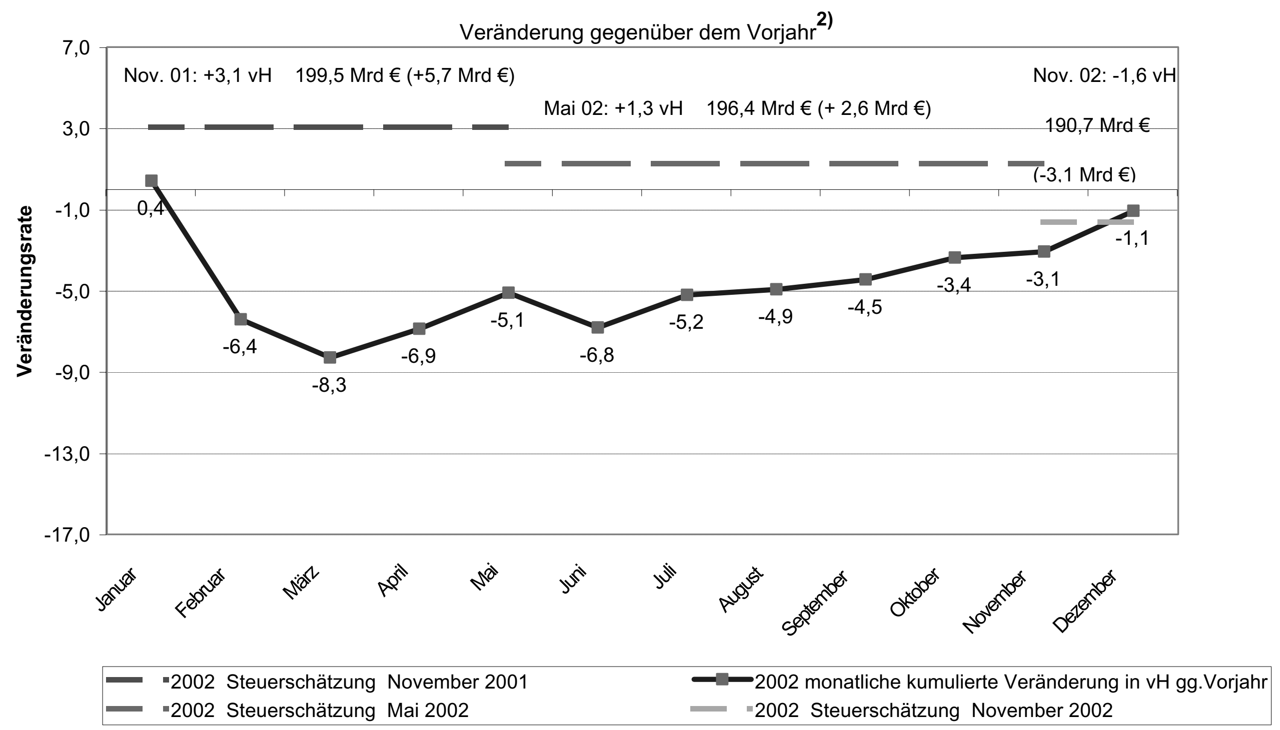
Schaubild 2



[1)] Steuereinnahmen 2002 ohne Gemeindesteuern: 414,0 Mrd. €
[2)] Steuereinnahmen 2001 ohne Gemeindesteuern: 417,3 Mrd. €

Schaubild 3





1) Steuereinnahmen des Bundes 2002: 191,7 Mrd. €

2) Steuereinnahmen des Bundes 2001: 193,8 Mrd. €

cc) Prognose des Referats II A 2 für die weitere Entwicklung des Bundeshaushalts 2002

Am 30. April 2002 informierte das Referat II A 2 den Abteilungsleiter II in einer schriftlichen Vorlage *(Dokument Nr. 13)* über die weitere Entwicklung des Bundeshaushalts 2002 sowie über die im Referat erstellte Hochrechnung für den Bundeshaushalt auf der Grundlage der Ein- und Ausgabenergebnisse bis einschließlich März. Dies stellte zugleich die erste Prognose des Referats zum Bundeshaushalt für das Jahr 2002 dar.

Das Referat berichtete, dass sich auf der Ausgabenseite die konjunkturelle Abschwächung des Vorjahres in den Arbeitsmarktdaten 2002 widerspiegele. Ebenso wie das Referat C II 1 ging auch das Grundsatzreferat von einem durch die gestiegene Arbeitslosigkeit bedingten erhöhten Mehrbedarf in Höhe von ca. 1,8 Mrd. € aus. Unter Berücksichtigung der Minderausgaben aufgrund gesunkener Zinslast schätzte das Referat die Höhe der Ausgaben insgesamt auf etwa 1,6 Mrd. € über dem Sollansatz.

Den Rückgang der Steuereinnahmen des Bundes bis zu diesem Zeitpunkt führte das Referat II A 2 auf die konjunkturelle Abschwächung bzw. den Basiseffekt des geringeren Steueraufkommens im Vorjahr zurück. Im Ergebnis werde dieser Betrag jedoch vollständig durch geringere Mittelabführungen an die Europäische Union (EU) aufgefangen. Ein Risiko für den Haushalt 2002 sah das Referat in den hohen Mindereinnahmen beim Münztitel in Höhe von etwa 2,5 Mrd. €. Im Haushaltsansatz habe man mit saldierten Münzeinnahmen in Höhe von 2,66 Mrd. € gerechnet. Die bislang geringe Nachfrage nach Euro-Münzen und die bereits zum damaligen Zeitpunkt erfolgte DM-Münzrücknahme in Höhe von 3,2 Mrd. € führe nach den Schätzungen der Abteilung VII zu einem Einnahmeausfall in Höhe von etwa 2,6 Mrd. €. Allerdings, so berichtete II A 2, könnten die hohen Mindereinnahmen beim Münztitel durch den Anstieg der Verwaltungseinnahmen im Übrigen kompensiert werden, sodass nach derzeitigem Stand die Verwaltungseinnahmen gegenüber dem Soll-Ansatz insgesamt lediglich um etwa 0,5 Mrd. € geringer ausfielen.

Diese Zahlen entsprechen den veröffentlichten Angaben im Monatsbericht des BMF vom April 2002 *(S. 13).*

Insgesamt kam das Referat zu dem Ergebnis, dass die konjunkturellen Mehrbelastungen bei den Steuern und im Bereich des Arbeitsmarktes weitgehend durch Entlastungen wegen geringerer Abführungen an die EU und aufgrund verminderter Zinslast kompensiert werden könnten. Die vorgesehene Nettokreditaufnahme sollte nach der Prognose des Referats deshalb im Jahresergebnis rechnerisch nur um etwa 2,1 Mrd. € von 21,1 Mrd. € auf 23,2 Mrd. € ansteigen.

dd) Bewertung der Entwicklung durch die Leitung des BMF

Der Zeuge Staatssekretär Dr. Overhaus hat in seiner Vernehmung durch den Ausschuss angegeben, von diesen Zahlen, insbesondere von den erhöhten Mehrausgaben bei der BA und für die Arbeitslosenhilfe sowie von dem rechnerischen

Anstieg der Nettokreditaufnahme um 2,1 Mrd. €, zeitnah Kenntnis erlangt zu haben. Aus seiner Sicht sei dies aber noch keine für das Gesamtjahr signifikante Zahl in dem Sinne gewesen, dass man damit habe rechnen müssen, das Kreditaufnahmeziel für 2002 zu verfehlen. Zum Einen habe es sich um einen sehr frühen Zeitpunkt im Jahresverlauf 2002 gehandelt. Zum Anderen erinnerte er daran, dass es auch in früheren Jahren gelungen sei, große Beträge ohne Erhöhung der Nettokreditaufnahme auszugleichen. So habe man z. B. im Jahr 1991 einen Betrag von insgesamt 9 Mrd. € an Mehrausgaben durch Minderausgaben und erhöhte Mehreinnahmen an anderer Stelle auffangen können, sodass die Kreditaufnahme im Ergebnis nicht habe erhöht werden müssen. Aus diesem Grund sei man im Ministerium nach Vorlage dieser Zahlen Ende April zu dem Ergebnis gelangt, zunächst die weitere Entwicklung abwarten zu wollen *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 9).*

2. Die weitere Entwicklung im April und die Steuerschätzung im Mai 2002

a) Die Entwicklung der arbeitsmarktbedingten Ausgaben im April 2002

Das Referat II C 1 unterrichtete in seiner Vorlage vom 8. Mai 2002 Staatssekretär Dr. Overhaus über den sich gegenüber dem Vormonat unverändert abzeichnenden Mehrbedarf bei dem Zuschuss für die BA in Höhe von ca. 1 Mrd. € sowie für die Arbeitslosenhilfe in Höhe von rd. 0,8 Mrd. € *(Dokument Nr. 14)*. Die saisonbereinigte Arbeitslosenquote habe, so berichtete das Referat, gegenüber dem Vormonat wieder leicht zugenommen. Für den weiteren Jahresverlauf sei eine Trendwende am Arbeitsmarkt bislang noch nicht erkennbar. Vielmehr zeige die aktuelle II C 1-Vorausschätzung eine mögliche Verschlechterung gegenüber dem aktuellen Eckwert vom April um rd. 20.000 Arbeitslose. Dies bedeute auf das Jahresergebnis betrachtet einen Anstieg der Arbeitslosenzahl gegenüber dem Vorjahr in Höhe von 123.000.

b) Die Entwicklung der Steuereinnahmen im April 2002

Im Gegensatz hierzu konnte das Referat I A 6 in seiner Ministervorlage vom 15. Mai 2002 *(Dokument Nr. 15)* insgesamt eine leichte Entspannung bei den Steuereinnahmen verzeichnen. Gegenüber dem April 2001 gingen die Steuereinnahmen von Bund und Ländern insgesamt (ohne Gemeindesteuern) im April 2002 um lediglich -1,8 % zurück. Sowohl bei den gemeinschaftlichen Steuern (-5,1%) als auch bei den reinen Ländersteuern (-3,7 %) waren Rückgänge zu verzeichnen, während die reinen Bundessteuern einen kräftigen Zuwachs aufwiesen (+12,3 %), der allerdings maßgeblich auf kassentechnischen Schwankungen bei der Tabaksteuer zurückzuführen war. Die kumulierte Veränderungsrate der Steuereinnahmen insgesamt für den Zeitraum Januar bis April 2002 lag nach Auskunft des Referats bei -4,9 %. Im Vergleich zum März 2002 (-5,8 %) hatte sich damit die Veränderungsrate leicht verbessert. Die Steuereinnahmen des Bundes lagen im April 2002 um -1,8 % unter dem Vorjahresergebnis. Diese Unterrichtung wurde von Bundesminister Eichel am 21. Mai 2002 abgezeichnet.

Diese Zahlen wurden ebenfalls im Monatsbericht des BMF vom Mai 2002 veröffentlicht *(S. 19, 21).*

In seinen Erläuterungen wies das Referat darauf hin, dass das Körperschaftssteuereinkommen mit einem Kassenminus von -1,3 Mrd. € wiederum schwächer ausgefallen sei als im Vorjahresmonat. Eine Erholung gegenüber der durch ausschüttungsbedingte Sondereffekte schwachen Basis des Vorjahres zeichne sich für 2002 bislang nicht ab *(Dokument Nr. 16).*

c) Die Steuerschätzung im Mai 2002

aa) Ergebnis der Steuerschätzung

Auf Einladung des Hessischen Ministeriums der Finanzen fand unter dem Vorsitz des Leiters des für die Steueraufkommensschätzung zuständigen Referats I A 6, Dr. Schoof, vom 14. bis 16. Mai 2002 die 119. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ statt, der sich aus Vertretern des Bundes, der Länder und der Kommunalen Spitzenverbände zusammensetzt *(zum Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ siehe oben unter B. II 2., S. 84).*

Geschätzt wurden im Mai 2002 die Steuereinnahmen für den mittelfristigen Zeitraum 2002 bis 2006. Grundlage dieser sog. Mittelfristschätzung war das zu dieser Zeit geltende Steuerrecht. Dies bedeutete, dass gegenüber der vorangegangenen sog. Kurzfristschätzung vom November 2001 nunmehr die finanziellen Auswirkungen des Steuerrechtsänderungsgesetzes 2001, des Gesetzes zur Fortentwicklung des Unternehmenssteuerrechts sowie verschiedener anderer steuerwirksamer Gesetze berücksichtigt wurden. Der Arbeitskreis ging bei seiner Schätzung von einer Zunahme des nominalen BIP für das Jahr 2002 in Höhe von 2,4 % aus.

Die Ergebnisse der neuen Steuerschätzung stellten die Grundlage für die Erstellung des Entwurfs für den Bundeshaushalt 2003 dar, gaben aber gleichzeitig auch Auskunft über die erwartete Höhe der Steuereinnahmen im weiteren Verlauf des Jahres 2002. Während im Vorjahr noch ein Steuerrückgang von -4,5 % gegenüber 2000 zu verzeichnen gewesen war, prognostizierte der Arbeitskreis für das Jahr 2002 immerhin einen Einnahmeanstieg in Höhe von 1,9 %. Dennoch musste die Schätzung für 2002 aufgrund des starken Rückgangs bei den Körperschaft- und Umsatzsteuereinnahmen gegenüber der letzten Schätzung vom November 2001 deutlich abgesenkt werden. So stellte der Arbeitskreis für das Jahr 2002 Steuereinnahmen in Höhe von 196,4 Mrd. € für den Bundeshaushalt in Aussicht. Damit wurde die Schätzung gegenüber der vorangegangenen Schätzung vom November 2001 (199,5 Mrd. €) um etwa 3,1 Mrd. € zurückgenommen. Während im November 2001 für den Bundeshaushalt noch von einer Steigerungsrate in Höhe von 3,1 % gegenüber 2001 ausgegangen worden war, korrigierten die Steuerschätzer im Mai die Steigerungsrate herunter auf nunmehr nur noch 1,3 % gegenüber 2001. Für die Steuereinnahmen insgesamt ging der Arbeitskreis von einer Höhe von 454,8 Mrd. € und damit gegenüber der Schätzung vom November 2001 (466,4 Mrd. €) von einem Rückgang in Höhe von -11,7 Mrd. € (Schätzung November 2001: 466,5 Mrd. €) aus. Während im November die Steigerungsrate für das Gesamtsteueraufkommen noch bei 4,8 % gegenüber 2001 gelegen hatte, errechnete der Arbeitskreis nunmehr nur noch eine Steigerung von 1,9 % gegenüber 2001.

Der Zeuge Prof. Dr. Hermann Remsperger, Mitglied des Vorstands der Deutschen Bundesbank, hat in seiner Vernehmung durch den Ausschuss erläutert, dies habe bedeutet,

dass nach dem Aufkommensrückgang von 4,9 % im ersten Jahresdrittel 2002 in dem Zeitraum von Mai bis Dezember 2002 ein Anstieg der Steuereinnahmen in Höhe von durchschnittlich 5,1 % erforderlich gewesen wäre. Eine solche Entwicklung habe der Schätzerkreis u. a. deshalb für realistisch gehalten, weil er im weiteren Jahresverlauf mit einer Konjunkturerholung gerechnet habe *(7. Sitzung, Protokoll Prof. Dr. Remsperger, S. 59).*

bb) Pressemitteilung über das Ergebnis der Steuerschätzung und Bekanntmachung im Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen

Diese Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzungen" wurden durch Pressemitteilung des Ministeriums vom 16. Mai 2002 bekannt gemacht *(Dokument Nr. 17)*. Die Pressemitteilung enthielt neben den konkreten Schätzergebnissen in einer anliegenden Übersicht einen Vergleich mit den letzten Steuerschätzungen vom November 2001 bzw. Mai 2001, in welcher die Abweichungen für das Steueraufkommen des Bundes, der Länder und der Gemeinden im Einzelnen sowie für das Steueraufkommen insgesamt dargestellt wurden.

Bundesfinanzminister Eichel veröffentlichte zu den Ergebnissen der Steuerschätzung am 16. Mai 2002 eine weitere Pressemitteilung. Hierin erklärte er, die Steuerschätzung habe – wie erwartet – aufgrund der schlechteren konjunkturellen Ausgangssituation gegenüber der letzten Schätzung abgesenkt werden müssen. Das nunmehr erwartete geringere Steueraufkommen zeige aber gleichzeitig, dass die Reformen des letzten Jahres die finanziellen Spielräume von Arbeitnehmern und Familien spürbar erweitert und gleichzeitig die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der deutschen Wirtschaft verbessert hätten. Im Hinblick auf die Körperschaftsteuer hob Eichel insbesondere die Erwartung des Arbeitskreises hervor, dass nach den erheblichen Einbußen in Folge von Sonderausschüttungen das Körperschaftsteueraufkommen in den kommenden Jahren wieder deutlich zunehmen werde. Ebenfalls begrüßte er die Einschätzung der Experten des Arbeitskreises, dass bereits im Verlauf des Jahres 2002 eine deutliche Verbesserung des Umsatzsteueraufkommens dadurch zu verzeichnen sein werde, dass die Verbraucher ihre bisherige Zurückhaltung beim Konsum voraussichtlich aufgäben. Im Übrigen verwies Eichel auch auf die aktuelle Gemeinschaftsdiagnose der führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute, die zu dem Ergebnis gelangt war, dass Deutschland am Beginn eines Wirtschaftsaufschwungs stehe und noch im Verlauf des Jahres 2002 mit einer deutlichen Wachstumsbeschleunigung zu rechnen sei. Abschließend heißt es in der Pressemitteilung:

> *„Die Ergebnisse der Steuerschätzung passen sich ein in die Planungen im Hinblick auf das Erreichen eines nahezu ausgeglichenen öffentlichen Gesamthaushalts 2004 und eines ausgeglichenen Bundeshaushalts 2006. Wenn die allseits erwartete wirtschaftliche Erholung eintritt, werden wir diese Ziele erreichen. Allerdings besteht kein Spielraum für überbordende Ausgabenprogramme oder weitere Einnahmenverzichte" (Dokument Nr. 17).*

Schließlich wurden die Ergebnisse der Steuerschätzung sowie die erläuternden Hinweise mit Angaben zu der Entwicklung der einzelnen Steuerarten auch im Monatsbericht des Bundesfinanzministeriums vom Juni 2002 veröffentlicht *(siehe dort S. 40 ff.)*.

d) Die Prognose des Referats II A 2 für den Haushaltsablauf auf der Basis der April-Ergebnisse und der aktuellen Steuerschätzung

In seinem Bericht an den Leiter der Abteilung II vom 21. Mai 2002 über die Entwicklung des Bundeshaushalts sowie die Hochrechnung über den weiteren Verlauf auf Grundlage der April-Ergebnisse *(Dokument Nr. 18)* führte das Grundsatzreferat für Haushaltsführung II A 2 aus, dass auf der Ausgabenseite gegenüber dem Vormonat lediglich leichte Veränderungen zu verzeichnen seien. Es bleibe dabei, dass die arbeitsmarktbedingten Mehrbelastungen für den Bundeshaushalt mit etwa 1,8 Mrd. € zu veranschlagen seien. Insgesamt lägen die Ausgaben nach derzeitigem Stand um etwa 1,6 Mrd. € über dem Sollansatz.

Auf der Grundlage der aktuellen Steuerschätzung vom Mai 2002 und unter Berücksichtigung der bereits in der vorausgegangenen Prognose erwähnten verminderten Mittelabführungen an die EU errechnete das Referat für den Bundeshaushalt eine Mindereinnahme in Höhe von insgesamt 2,8 Mrd. €. Vor dem Hintergrund der sich nunmehr um rd. 1 Mrd. € gegenüber dem Sollansatz verringernden Verwaltungseinnahmen schätzte das Referat II A 2, dass sich die Nettokreditaufnahme im Haushalt 2002 rechnerisch auf rd. 26,5 Mrd. € erhöhen könnte. Damit könnte die im Bundeshaushalt 2002 vorgesehene Nettokreditaufnahme in Höhe von 21,1 Mrd. € um etwa 5,4 % überschritten werden. In seiner Gesamtbewertung bezeichnete das Referat dies als eine „drastische" Erhöhung des Defizits.

Für die Vorbereitung der Kabinettssitzung am 19. Juni 2002 hinsichtlich des Entwurfs des Bundeshaushalts 2003 und des Finanzplans bis 2006 legte das Referat II A 2 einen Tag später, am 22. Mai 2002, dem koordinierenden Generalreferat für die Haushaltsaufstellung II A 1 eine kurze Darstellung über den Haushaltsvollzug 2002 vor *(Dokument Nr. 19)*. Darin erklärte das Referat, der Vollzug des Haushalts für das laufende Jahr befinde sich auf einem guten Weg. Die von den Forschungsinstituten vorausgesagte Wirtschaftsbelebung werde dazu beitragen, das Defizit wie vorgesehen weiter zu senken. Arbeitsmarktbedingte Belastungen würden durch anderweitige Entlastungen weitgehend ausgeglichen. Obwohl das Steueraufkommen sich nach der Steuerschätzung voraussichtlich verringern werde, scheine die Einhaltung der im Haushalt vorgesehenen Nettokreditaufnahme in Höhe von 21,1 Mrd. € dennoch erreichbar, weil zum Einen die zusätzlichen Belastungen sehr hoch angesetzt seien und zum Anderen die sich erfahrungsgemäß im Haushaltsvollzug ergebenden Minderausgaben (Bodensatz) zu einer weiteren Entlastung beitrügen und in den vergangenen drei Jahren Belastungen in vergleichbarer Größenordnung aufgefangen worden seien.

e) Bewertung der Entwicklung durch die Leitung des BMF

Der Zeuge Staatssekretär Dr. Overhaus hat gegenüber dem Ausschuss angegeben, ihm sei der vom Referat II A 2 prognostizierte Anstieg der Nettokreditaufnahme des Bundes um 5,4 Mrd. € bekannt gewesen. Im Übrigen habe jeder, der

die veröffentlichten Zahlen der Steuerschätzung vom Mai gekannt habe, wissen müssen, dass danach die geplante Nettokreditaufnahme des Bundes in 2002 voraussichtlich überschritten werden würde. In den Ergebnissen der Steuerschätzung habe schwarz auf weiß gestanden, dass die für den Haushalt 2002 erwarteten Steuereinnahmen nicht erzielt werden würden. Seiner Auffassung nach sei aber auch in der Öffentlichkeit nicht der Eindruck erweckt worden, dass es bei dem geplanten Umfang der Kreditaufnahme in Höhe von 21,1 Mrd. € bleibe. Schon im Sommer habe man einschätzen können, dass diese mit hoher Wahrscheinlichkeit überschritten werde. Fraglich sei lediglich das Ausmaß der Überschreitung gewesen. Auch der Umstand, dass es Probleme auf der Ausgabenseite, insbesondere durch die erhöhten Zuschüsse für die Bundesanstalt für Arbeit und für die Arbeitslosenhilfe gegeben habe, sei zu diesem Zeitpunkt bereits bekannt gewesen, da in den monatlichen Berichterstattungen des Ministeriums in jedem Einzelfall Aussagen über die tatsächlichen Ausgaben gemacht würden *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 38)*.

Der Zeuge Dr. Overhaus hat aber zugleich auch erklärt, er habe diese Zahlen im Mai 2002 noch nicht als besorgniserregend empfunden. Hierzu verwies er wiederum auf Erfahrungen aus den früheren Jahren, als am Ende des Jahres ein Haushaltsdefizit von 9 Mrd. noch habe ausgeglichen werden können. Aufgrund dessen, so befand der Zeuge, habe man durchaus der Meinung sein können, dass eine im Mai prognostizierte Erhöhung der Nettokreditaufnahme um 5,4 Mrd. € zwar eine „schwierige Zahl“ sei, sie sei jedoch „noch nicht als alarmierend (zu) bezeichnen“. Schließlich habe es im weiteren Verlauf des Haushaltsjahres noch positive, dieser Annahme entgegenwirkende Veränderungen geben können. Die Steuereinnahmen seien im Übrigen nicht nur im Bund, sondern auch in den Ländern schlecht geflossen, berichtete Dr. Overhaus. Dies sei im Mai 2002 jedem bekannt gewesen. In Gesprächen mit einzelnen Länderfinanzministern oder dortigen Staatssekretären habe er erfahren, dass man in den Ländern ebenfalls besorgt hinsichtlich der schleppenden Steuereinnahmen gewesen sei. Die Frage sei aber gewesen, welche Einschätzungen man im Mai aufgrund der bisherigen Ist-Ergebnisse in Bezug auf das Jahresergebnis gehabt habe *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 27)*.

f) Unterrichtung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages

Am 5. Juni 2002 unterrichtete das BMF, vertreten durch die Parlamentarische Staatssekretärin Dr. Barbara Hendricks und den Leiter des Referats I A 6, den Zeugen Dr. Schoof, die Mitglieder des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages in dessen 134. Sitzung über die Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“. Erörtert wurden neben den volkswirtschaftlichen Grundannahmen der Steuerschätzung insbesondere die Ansätze und die weitere Entwicklung der Einnahmen aus der Körperschaftsteuer. Diskutiert wurden die Ursachen des Rückgangs des Körperschaftsteueraufkommens von 23,5 Mrd. € im Jahre 2000 auf -0,5 Mrd. € in 2001. Hintergrund war das Steuersenkungsgesetz vom 23. Oktober 2000, mit dem der Steuersatz für die Unternehmen von 40 auf 25 % abgesenkt und der Systemwechsel vom Anrechnungsverfahren zum Halbeinkünfteverfahren vollzogen worden war.

Im Jahre 2001 sind aufgrund dieser Tarifabsenkung entstandene Steuerguthaben in nicht vorhergesehenem Umfang geltend gemacht worden. Hieraus wurde von den Steuerschätzern geschlossen, dass es sich um Einmal-Effekte handelt, da ein und dasselbe Guthaben jeweils nur einmal geltend gemacht werden kann.

VII. Die Entwicklung bis einschließlich Juni 2002

1. Die Sitzung des Finanzplanungsrates am 12. Juni 2002

Am 12. Juni 2002 trat unter Vorsitz von Bundesminister Hans Eichel der Finanzplanungsrat zu seiner 96. Sitzung zusammen.

Nach § 51 des Haushaltsgrundsätzegesetzes hat der Finanzplanungsrat die Aufgabe, die Finanzplanung von Bund, Ländern und Gemeinden zu koordinieren. Der Finanzplanungsrat spielt außerdem eine zentrale Rolle bei der Einhaltung der Haushaltsdisziplin der Gebietskörperschaften im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Der Rat tritt zweimal jährlich zusammen. Ihm gehören außer dem Bundesfinanzminister, die Finanzminister bzw. -senatoren aller 16 Länder sowie Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände an. Als Gast nimmt regelmäßig ein Vertreter der Deutschen Bundesbank an den Beratungen teil. Wesentlicher Gegenstand der Beratungen des Rates sind die volks- und finanzwirtschaftlichen Annahmen für die Gestaltung der Haushalts- und Finanzplanungen der Gebietskörperschaften. Er gibt Empfehlungen zur Einhaltung bzw. zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin und erörtert die Vereinbarkeit der Haushaltsentwicklung, insbesondere der Ausgaben und der Finanzierungssalden von Bund und Ländern, mit den Bestimmungen im EG-Vertrag und des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts.

In seiner Sitzung am 12. Juni 2002 erörterte der Finanzplanungsrat u. a. die Haushaltsentwicklung des Jahres 2002. Hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Ausgangslage vertrat das BMF die Auffassung, dass die in die Zukunft weisenden Konjunkturindikatoren eindeutig zeigten, dass die konjunkturelle Schwächephase überwunden sei und die deutsche Wirtschaft am Beginn eines Aufschwungs stehe. Die wirtschaftlichen Aktivitäten – so das Finanzministerium – würden sich im weiteren Jahresverlauf kräftig beleben. Den realen Anstieg des BIP im Jahr 2002 sah das Ministerium entsprechend den Festlegungen der Bundesregierung im Jahreswirtschaftsbericht Anfang des Jahres bei rd. ¾ % und verwies hierzu auf die entsprechenden Einschätzungen von Seiten der meisten Prognostiker. Der Aufschwung entwickele sich entsprechend dem für Deutschland typischen Muster, dass auf starke außenwirtschaftliche Impulse die Belebung der Binnenkonjunktur folge. Mit dieser sei bereits im weiteren Jahresverlauf zu rechnen. Ab Jahresmitte 2002 werde auch der Arbeitsmarkt voraussichtlich von der Konjunkturerholung profitieren. Gleichwohl wies das BMF darauf hin, dass für den Jahresdurchschnitt 2002 noch mit einem Anstieg der Arbeitslosigkeit um rd. 100.000 zu rechnen sei.

Prof. Dr. Hermann Remsperger, Mitglied des Vorstands der Deutschen Bundesbank, bestätigte in der Sitzung des Finanzplanungsrates die Einschätzung der Bundesregierung, nach der sowohl die Weltwirtschaft als auch die deutsche

Wirtschaft am Beginn einer zyklischen Erholung stünden, die im weiteren Jahresverlauf Fahrt aufnehmen werde. Dieser Aufschwung sei allerdings noch nicht breit fundiert und kein Selbstläufer. Für das Wachstum des realen Bruttoinlandprodukts in 2002 sei die Bundesbank in ihrer nicht veröffentlichten Prognose von einem dem Vorjahr entsprechenden Wert von 0,6 % ausgegangen.

Der Staatsminister der Finanzen des Freistaates Bayern, Prof. Dr. Kurt Faltlhauser, vertrat keine eigene Einschätzung zur konjunkturellen Entwicklung, hielt aber die von der Bundesbank genannten 0,6 % für realistischer. Mit der von der Bundesregierung erwarteten Wachstumsrate von ¾ % für das Jahr 2002 könne man gegenüber der Wachstumsrate von 0,6 % im Jahr 2001 nicht von einem Aufschwung sprechen. Im Übrigen bezweifelte Prof. Dr. Faltlhauser, dass dieser angestrebte Wert erreicht werde und verwies insoweit auf die von der Bundesbank referierte und gegenüber der Bundesregierung zurückhaltendere Wachstumserwartung in Höhe von 0,6 %.

Aktuellen haushaltspolitischen Handlungsbedarf sah der Bayerische Finanzminister genauso wenig wie der Bundesfinanzminister. Auch er brachte erst nach der Steuerschätzung im November 2002 einen Nachtragshaushalt im Landtag ein.

Eine einvernehmliche Presseerklärung konnte in der Sitzung des Finanzplanungsrates nicht beschlossen werden. Ungeachtet des im Arbeitskreis des Finanzplanungsrates vorbereiteten Entwurfs machten einige Bundesländer stark abweichende wirtschafts- und finanzpolitische Einschätzungen deutlich, die eine konsensuale Beschlussfassung nicht zugelassen hätten.

In seiner Pressemitteilung vom 12. Juni 2002 blieb das BMF bei seiner in der Sitzung vorgetragenen Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Ausgangslage. Gleichzeitig wies es darauf hin, dass es für die im Frühjahr vereinbarte Begrenzung der jährlichen Ausgabenzuwächse bei Bund, Ländern und Gemeinden erheblicher Anstrengungen bedürfe. Das Ergebnis der Steuerschätzung vom 16. Mai 2002, wonach Bund, Länder und insbesondere die Gemeinden im laufenden Jahr mit hohen Steuerausfällen rechnen müssten, unterstreiche die Notwendigkeit dieser Ausgabenbegrenzung.

Über die Ergebnisse der 96. Sitzung des Finanzplanungsrates wurde der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages ausweislich des Protokolls Nr. 11 am 3. Juli 2002 unterrichtet. Die Vorlage des BMF Nr. 101/02 der A-Drs. 3717 des Haushaltsausschusses war identisch mit der Vorlage für die Sitzung des Finanzplanungsrates vom 12. Juni 2002.

2. Die Ergebnisse vom Mai 2002

a) *Die Entwicklung der arbeitsmarktbedingten Ausgaben im Mai 2002*

Das Referat II C 1 unterrichtete Staatssekretär Dr. Overhaus auf dem Dienstweg mit Vorlage vom 11. Juni 2002 auf der Basis der Ergebnisse für die Monate Januar bis Mai 2002 über seine Einschätzung der Jahresausgaben für den Zuschuss an die BA sowie für die Arbeitslosenhilfe *(Dokument Nr. 20)*. Von dem prognostizierten Mehrbedarf in Höhe von rd. 3 Mrd. € entfielen auf den Zuschuss für die BA rd. 2 Mrd. € und für die Arbeitslosenhilfe Mehrausgaben von rd. 1 Mrd. €. Gegenüber dem Vormonat bedeute dies einen Anstieg um rd. 1,2 Mrd. €.

In einer Einschätzung der Arbeitsmarktentwicklung im weiteren Jahresverlauf machte das Referat II C 1 darauf aufmerksam, dass die Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Mai ein wichtiger Indikator sei, da erfahrungsgemäß in den Sommermonaten aus saisonalen Gründen keine signifikanten Veränderungen gegenüber der Vorjahresentwicklung zu erwarten seien. Im Mai 2002 – so das Referat – habe sich der Arbeitsmarkt wider Erwarten außergewöhnlich ungünstig entwickelt. Seit 1993 sei in 2002 der schwächste Rückgang der Arbeitslosenzahl für den Monat Mai zu verzeichnen gewesen. Vor diesem Hintergrund hielt das Referat selbst bei einem spürbaren Herbstaufschwung den Eckwert der April-Schätzung der Bundesregierung mit 3,952 Mio. Arbeitslosen schon jetzt für nicht mehr realisierbar. Vielmehr prognostizierte es einen Anstieg der Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt auf etwa 4,022 Mio. für das Jahr 2002 und damit einen Anstieg der Arbeitslosenzahl um 70.000 gegenüber dem April-Eckwert der Bundesregierung und um insgesamt 170.000 gegenüber dem Jahresdurchschnitt im Vorjahr. Zugleich wies es darauf hin, dass damit der der Haushaltsaufstellung 2002 zugrunde gelegte Eckwert vom Oktober 2001 mit 3,893 Mio. Arbeitslosen „deutlich“ überschritten werde.

Einen über die Prognose hinausgehenden Mehrbedarf für die Zuschüsse an die BA sowie die Arbeitslosenhilfe hielt das Referat daher für nicht ausgeschlossen.

In dem Monatsbericht des BMF vom Juni 2002 (S. 14) wurde veröffentlicht, dass der Bund für die Arbeitslosenversicherung von Januar bis Mai 2002 bereits 5.075 Mio. € ausgegeben habe, obwohl für das Gesamtjahr 2.000 Mio. € vorgesehen sei. Dies sei ein Zuwachs gegenüber dem Vorjahreszeitraum von 12,9 %. Für die Arbeitslosenhilfe habe der Bund bereits 5.781 Mio. € (Soll 2002: 13.000 Mio. €) ausgegeben, welches einen Zuwachs von 12,5 % bedeute.

b) *Die Entwicklung der Steuereinnahmen im Mai 2002*

Der monatliche Steuerbericht des Referats I A 6 vom 20. Juni 2002 für den Minister, den dieser am 24. Juni 2002 abzeichnete, verzeichnete für den Mai 2002 einen Anstieg der Steuereinnahmen insgesamt in Höhe von 1,6 % gegenüber dem Ergebnis vom Mai 2001 *(Dokument Nr. 21)*. Während die gemeinschaftlichen Steuern um +1,4 % und die reinen Bundessteuern um +4,8% zulegten, gingen die reinen Ländersteuern um -5,9 % zurück. Die kumulierte Veränderungsrate Januar bis Mai 2002 für das Gesamtsteueraufkommen stieg im Vergleich zum Vormonat (-4,9 %) auf -3,6 % an, lag jedoch dennoch unter der von den Steuerschätzern im Mai angenommenen Zunahme von 2,1 %. Auch die Steuereinnahmen des Bundes stiegen im Mai 2002 gegenüber dem Vorjahr um 1,7 % an. Damit verbesserte sich die kumulierte Veränderungsrate Januar bis Mai 2002 zwar weiter auf -4,1 %, blieb allerdings ebenfalls „deutlich“ unter der für das Gesamtjahr prognostizierten Zunahme von 1,3 %.

Diese Zahlen wurden vollständig im Monatsbericht des BMF vom Monat Juni 2002 *(S. 19)* veröffentlicht.

Das Referat I A 6 wies darauf hin, dass dieses vergleichsweise positive Aufkommensergebnis im Mai 2002 vor dem Hintergrund der schwachen Vorjahresbasis 2001 zu sehen sei. Zwar entwickelten sich die Veranlagungssteuern gegenüber dem Vorjahr deutlich positiver, allerdings sei der Mai als Nachzahlungsmonat im Hinblick auf das Gesamtjahresaufkommen vergleichsweise unbedeutend. Entscheidend würden dagegen die Aufkommensergebnisse in den übrigen drei Vorauszahlungsmonaten Juni, September und Dezember sein. Auch wies das Referat darauf hin, dass die Steuern vom Umsatz aufgrund des immer noch zurückhaltenden Konsumverhaltens der Verbraucher weiter rückläufig seien.

Der Zeuge Prof. Dr. Remsperger hat in seiner Vernehmung erklärt, zwar habe die Höhe des Steueraufkommens im Mai vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung enttäuscht, da es sich aber um einen sog. „kleinen“ Steuermonat gehandelt habe, sei dies aus Sicht der Bundesbank kein Anlass zu einer grundlegenden Neueinschätzung gewesen *(7. Sitzung, Protokoll Prof. Dr. Remsperger, S. 59).*

c) Die Prognose des Referats II A 2 für die weitere Entwicklung des Bundeshaushalts 2002 auf der Basis der Mai-Ergebnisse

Unter Hinweis auf die aktuelle Einschätzung des Arbeitsmarktes durch das Referat II C 1 kam das Grundsatzreferat II A 2 in seiner monatlichen schriftlichen Prognose vom 25. Juni 2002 für den Abteilungsleiter II zu dem Ergebnis, dass die Entwicklung des Bundeshaushalts einer weiteren Verschlechterung unterliege, die vornehmlich auf die fehlende konjunkturelle Dynamik zurückzuführen sei *(Dokument Nr. 22).* Die Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt bedeuteten eine Mehrbelastung in Höhe von ca. 3 Mrd. €. Zudem bestünden Risiken bei den Privatisierungserlösen. Auf der Grundlage der Mai-Ergebnisse errechnete das Referat daher einen voraussichtlichen Anstieg der Nettokreditaufnahme im Jahresergebnis von rechnerisch 21,1 Mrd. € auf 28,1 Mrd. €. Dies bedeutete eine Überschreitung des Kreditlimits um 7 Mrd. € und einen Anstieg gegenüber der Schätzung vom Vormonat um ca. 1,5 Mrd. €.

Zur Entwicklung des Bundeshaushalts wurde im Juni-Heft der Monatsberichte des BMF dargestellt, dass sich aufgrund der bisherigen Einnahmen und Ausgaben ein Finanzierungssaldo von -30.937 Mio. € gegenüber -24.503 Mio. € im Vorjahreszeitraum ergebe (*Seite 13*).

3. Die Ergebnisse vom Juni 2002

a) Die Entwicklung der arbeitsmarktbedingten Ausgaben im Juni 2002

Mit Vorlage vom 12. Juli 2002 unterrichtete das Referat II C 1 Staatssekretär Dr. Overhaus über seine aktualisierte Hochrechnung zum Finanzbedarf für die Arbeitslosenhilfe und den Zuschuss an die BA *(Dokument Nr. 23)*. Die negative Entwicklung mache eine Korrektur der bisherigen Arbeitsmarkt- und Finanzeinschätzung notwendig. Im Gegensatz zu der Vormonatsschätzung rechnete das Referat nunmehr mit einer Zunahme der jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenzahl gegenüber dem Vorjahr um rd. 206.000 Arbeitslose. Aufgrund der Entwicklung zeichne sich nunmehr ein Mehrbedarf beim Zuschuss für die BA in Höhe von rd. 2,4 Mrd. € und für die Arbeitslosenhilfe Mehrausgaben von rd. 1,3 Mrd. € ab. Die arbeitsmarktbedingten Mehrausgaben erhöhten sich damit gegenüber der Sollvorgabe für das Jahr 2002 um insgesamt 3,7 Mrd. €.

Die Ist-Zahlen wurden im Monatsbericht des BMF für den Monat Juli 2002 veröffentlicht *(S. 15).*

In den Erläuterungen führte das Referat aus, im Juni sei der für diesen Monat übliche Rückgang der Arbeitslosigkeit entgegen den Erwartungen nicht eingetreten. Vielmehr habe sich die Zahl der Arbeitslosen erstmals seit 1993 in einem Monat Juni wieder erhöht. Zudem habe sich die Zahl der Erwerbstätigen saisonbereinigt um rd. 6.000 weiter verringert. In seiner abschließenden Einschätzung für den weiteren Jahresverlauf kam das Referat zu dem Ergebnis, dass die Entwicklung im Vergleich zu den entsprechenden Vorjahresmonaten als „Einbruch“ am Arbeitsmarkt zu bewerten sei. Zumindest in den Sommermonaten rechnete das Referat noch mit einer Fortsetzung dieser negativen Entwicklung. Unter der Annahme eines leichten Aufschwungs im Herbst prognostizierte das Referat II C 1 für 2002 insgesamt einen Anstieg der jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenzahl um rd. 206.000 gegenüber dem Vorjahr. Gegenüber der Vormonatsschätzung bedeute dies eine weitere Verschlechterung der jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenzahl um rd. 36.000 Arbeitslose, der aktuelle Eckwert der Bundesregierung vom April (jahresdurchschnittlich 3,952 Mio.) werde um rd. 106.000 Arbeitslose verfehlt.

b) Die Entwicklung der Steuereinnahmen im Juni 2002 und das Ergebnis der Steuereinnahmen des 1. Halbjahres 2002

In der Vorlage an den Minister vom 10. Juli 2002 gab das Referat I A 6 einen Vorbericht zu den Steuereinnahmen des Bundes und der Länder im Juni 2002 ab *(Dokument Nr. 24).* Das Papier, das von Bundesminister Eichel am 17. Juli 2002 abgezeichnet wurde, unterrichtete über ein „ausgesprochen schwaches Steueraufkommen“ für den abgelaufenen Monat. Ausschlaggebend hierfür seien ein in dieser Höhe nicht erwarteter „Einbruch“ bei der Körperschaftsteuer im Vorauszahlungsmonat Juni und weiterhin schwache Einnahmen bei den Steuern vom Umsatz gewesen. Aufgrund der starken Rückgänge – so berichtete das Referat – lägen die Steuereinnahmen insgesamt (ohne Gemeindesteuern) im Juni um -10,8 % unter dem Ergebnis des Juni 2001. Sowohl bei den gemeinschaftlichen Steuern (-13,1%) als auch bei den reinen Ländersteuern (-6,4 %) waren starke Rückgänge zu verzeichnen. Die Einnahmen aus den reinen Bundessteuern stagnierten (+0,7%). Die kumulierte Veränderungsrate Januar bis Juni 2002 für die Steuereinnahmen insgesamt habe sich mit -5,2 % weiter von dem in der Steuerschätzung Mai 2002 für das Gesamtjahr prognostizierten Zuwachs von +2,1 % entfernt. Die Steuereinnahmen des Bundes seien im Juni 2002 um -12,8 % hinter dem Vorjahresergebnis zurückgeblieben. Die kumulierte Veränderungsrate Januar bis Juni für die Steuereinnahmen des Bundes liege damit bei -6,0 %.

Diese Zahlen wurden am 25. Juli 2002 im Monatsbericht des BMF für den Monat Juli 2002 veröffentlicht, wobei die Entwicklung der Körperschaftsteuer besonders angesprochen wurde, bei der es einen Einbruch um 76,3 % gegeben habe.

Wenige Tage später, mit Vorlage vom 17. Juli 2002, unterrichtete das Referat I A 6 Bundesminister Eichel über seine Einschätzung der Entwicklung des Steueraufkommens in

den Jahren 2002 und 2003 *(Dokument Nr. 25)*. Auf der Basis der Steuereinnahmen des ersten Halbjahres 2002 sei – so das Referat – eine Neueinschätzung der für das Gesamtjahr 2002 zu erwartenden Steuereinnahmen vorgenommen worden. Die gesamtwirtschaftlichen Annahmen, die der Mai-Schätzung zu Grunde gelegen hatten, seien dabei unverändert übernommen worden, d. h. für das zweite Halbjahr 2002 sei eine deutliche Wachstumsbeschleunigung unterstellt worden. Nach derzeitigem Kenntnisstand kam das Referat in der Restschätzung der Steuereinnahmen für das Jahr 2002 zu Mindereinnahmen im Vergleich zur Mai-Schätzung in einer Größenordnung von rd. -10 Mrd. € für alle Ebenen. Darauf entfielen für den Bund einerseits sowie für die Länder und Gemeinden andererseits jeweils -5 Mrd. €.

Als wesentlichen Grund für diese Entwicklung nannte das Referat auch hier insbesondere den starken Rückgang der Körperschaftsteuer und der Steuern vom Umsatz. Bereits der erste Vorauszahlungstermin für die Körperschaftsteuer im März 2002 sei infolge nachträglich nach unten angepasster Vorauszahlungen schwach ausgefallen. Diese Entwicklung habe man bereits entsprechend bei der Steuerschätzung im Mai berücksichtigt. Im Juni 2002, dem zweiten Vorauszahlungstermin des Jahres 2002, seien die Vorauszahlungen jedoch unerwartet stark eingebrochen. Die schwache Entwicklung bei der Körperschaftsteuer ließ das Referat im Übrigen annehmen, dass infolge der ungünstigen Gewinnsituation auch bei der Gewerbesteuer mit Einbußen zu rechnen sei. Die Höhe des Einbruchs bei der Körperschaftsteuer durch nach unten angepasste Vorauszahlungen im ersten Halbjahr veranschlagte das Referat mit insgesamt rd. -6 Mrd. €; für den ebenfalls starken Rückgang beim Umsatzsteueraufkommen, der auf den schwachen privaten Verbrauch im ersten Halbjahr zurückzuführen sei, errechnete das Referat ein Minus von insgesamt etwa 3 Mrd. €.

Der Zeuge Dr. Schoof hat in seiner Vernehmung erklärt, das Juni-Ergebnis sei zwar hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Auch sei das, was im Juni gegenüber der Schätzung vom Mai gefehlt habe, nicht mehr einzubringen gewesen. Dies hätte aber nicht zwangsläufig bedeutet, dass sich dieser Trend an den weiteren Steuerterminen so fortsetzen werde. Insbesondere habe man nach der Analyse des schlechten Juni-Ergebnisses beim Körperschaftsteueraufkommen mit einer Verbesserung in den folgenden „großen“ Vorauszahlungsmonaten September und Dezember gerechnet *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Schoof, S. 96)*.

Der Zeuge Prof. Dr. Remsperger hat ausgeführt, die Entwicklung der Einnahmenseite insgesamt, insbesondere aber der starke Einbruch bei der Körperschaftsteuer, sei schließlich auch für die Bundesbank überraschend gewesen *(7. Sitzung, Protokoll Prof. Dr. Remsperger, S. 64)*. Ähnlich äußerte sich auch der Sachverständige Dr. Horn vom DIW in Berlin. Er hat angegeben, auch das DIW habe erwartet, dass die Unternehmen die deutliche Senkung der Steuersätze erst im Laufe der zur Verfügung stehenden 15 Jahre ausnützen würden, um ihre Steuerlast zu vermindern. In der Vergangenheit hätten die Unternehmen bei ähnlichen Reformen einen solchen Zeitraum auch genutzt und die steuerlichen Möglichkeiten peu à peu in Anspruch genommen. Dies sei jedoch im Jahr 2002 anders gewesen *(5. Sitzung, Protokoll Sachverständigenanhörung, S. 11)*.

c) Die Prognose des Referats II A 2 für die weitere Entwicklung des Bundeshaushalts 2002 auf der Basis der Juni-Ergebnisse

Die Prognose des Referats II A 2 hinsichtlich der Entwicklung des Bundeshaushalts 2002 auf der Grundlage der Juni-Ergebnisse, über die das Referat den Abteilungsleiter II mit Vorlage vom 17. Juli 2002 informierte, kam zu dem Ergebnis, dass sowohl die Ausgaben- als auch die Einnahmeseite zunehmend ungünstiger zu beurteilen seien *(Dokument Nr. 26)*. Die vom Referat II C 1 errechnete Anpassung der jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenzahl auf nunmehr 4,06 Mio. Arbeitslose sowie eine vorübergehende Ausweitung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den neuen Ländern bedingten eine zusätzliche Belastung für den Bundeshaushalt in Höhe von 2,4 Mrd. € für den Zuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit sowie in Höhe von 1,3 Mrd. € für die Arbeitslosenhilfe. Diese Belastungen könnten durch Minderausgaben an anderer Stelle nicht hinreichend kompensiert werden. Insgesamt lägen damit die Ausgaben nach derzeitigem Stand um rd. 3,9 Mrd. € über dem Sollansatz des Haushalts.

Bei den Steuereinnahmen summierten sich nach der Mai-Prognose des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ die Mindereinnahmen für den Bundeshaushalt in Höhe von 2,8 Mrd. € mit dem vom Referat I A 6 auf der Basis der Juni-Ergebnisse errechneten zusätzlichen Rückgang des Steueraufkommens für den Bund in Höhe von rd. 5 Mrd. € auf insgesamt 7,8 Mrd. € für den Bundeshaushalt.

In seiner Gesamtbewertung ging das Referat daher von einer sich zunehmend verschlechternden Einschätzung des Haushaltsverlaufs aus. Ursache bleibe die fehlende konjunkturelle Dynamik, deren Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt und auf das Steueraufkommen ein zunehmendes Haushaltsrisiko bedeuteten. Insgesamt steige daher im Jahresergebnis die Nettokreditaufnahme rechnerisch von 21,1 Mrd. € auf 33,1 Mrd. € an. Dies sei gegenüber dem Vormonat eine Steigerung um 5 Mrd. € und gegenüber dem im Bundeshaushalt 2002 vorgesehenen Defizit eine Steigerung um rd. 12 Mrd. €.

d) Veröffentlichung im Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen und Presseerklärung zu den Steuereinnahmen des 1. Halbjahres 2002

Die negative Entwicklung der Steuereinnahmen im Juni sowie im ersten Halbjahr 2002 insgesamt wurde für die Öffentlichkeit im Monatsbericht Juli des BMF dokumentiert *(S. 14 und 20 des Berichts)*. Es finden sich dort – unterschieden nach Steuereinnahmen insgesamt und Steuereinnahmen des Bundes – Angaben sowohl über den prozentualen Rückgang gegenüber dem Vorjahreszeitraum als auch ein Vergleich der kumulierten Veränderungsrate mit dem für das Gesamtjahr 2002 durch den Schätzerkreis im Mai prognostizierten Zuwachs. Auch auf den Rückgang der Einnahmen bei der Körperschaftsteuer um 76,3 % gegenüber dem Vorjahr und die rückläufige Entwicklung der Umsatzsteuer wurde hingewiesen. Schließlich wurde die Entwicklung der Steuereinnahmen des öffentlichen Gesamthaushalts im laufenden Jahr (ohne Gemeindesteuern) anhand der vorläufigen Ergebnisse in einer tabellarischen Übersicht dargestellt (*Dokument Nr. 27*).

Zur finanzwirtschaftlichen Lage heißt es dort wörtlich:

„Finanzwirtschaftliche Lage

Die konjunkturelle Entwicklung spiegelt sich im Ergebnis des Bundeshaushalts für das erste Halbjahr 2002 wider. Die Ausgaben überschreiten mit 126,7 Mrd. € das Vorjahresergebnis (122,3 Mrd. €) um 4,4 Mrd. € (+ 3,6 %). Die Steigerung des Ausgabevolumens ist vornehmlich auf die Finanzierung der sozialen Sicherung und höhere Zinsausgaben zurückzuführen.

Die Einnahmeentwicklung ist durch ein schwächeres Steueraufkommen gekennzeichnet. Wurden im ersten Halbjahr 2001 noch 87,1 Mrd. € erzielt, liegen die Steuereinnahmen des Bundes nunmehr bei 81,6 Mrd. €; dies entspricht einem Rückgang von 6,4 % (- 5,5 Mrd. €)...“

Es folgt nachstehende Tabelle:

„Entwicklung des Bundeshaushalts

	Soll 2002	**Ist-Entwicklung[1] Januar bis Juni 2002**
Ausgaben (Mrd. €)	247,5	126,7
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	1,8	3,6
Einnahmen (Mrd. €)	223,8	93,0
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	1,6	-5,5
Steuereinnahmen (Mrd. €)	199,2	81,6
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	2,8	- 6,4
Finanzierungssaldo (Mrd. €)	-23,7	-33,6
Kassenmäßiger Fehlbetrag (Mrd. €)	–	-18,7
Bereinigung um Münzeinnahmen (Mrd. €)	-2,7	-0,1
Nettokreditaufnahme (Mrd. €)	-21,1	-14,8

[1] Buchungsergebnisse

Zur Veröffentlichung der Steuereinnahmen für das erste Halbjahr im Monatsbericht des Ministeriums gab Bundesfinanzminister Hans Eichel am 25. Juli 2002 eine Presseerklärung ab. Darin heißt es:

„Die Aufkommensentwicklung im ersten Halbjahr 2002 spiegelt erwartungsgemäß noch konjunkturelle Schwächen des Vorjahres wieder. Der Steuerschätzung vom Frühjahr liegt die Annahme einer kräftigen gesamtwirtschaftlichen Belebung im zweiten Halbjahr 2002 und damit auch deutlicher Steuermehreinnahmen im zweiten Halbjahr zugrunde. Es gibt aus heutiger Sicht keine Veranlassung, von dieser Annahme abzurücken. Für ein verlässliches Urteil darüber, ob die Ansätze der Steuerschätzung erreicht würden, bilden die Zahlen für das erste Halbjahr deshalb keine ausreichende Grundlage. Eine Aktualisierung der Steuerschätzung erfolgt im Herbst.

Die jetzt vorliegenden Zahlen bestätigen jedoch eindeutig die Notwendigkeit, den Konsolidierungskurs wie beschlossen beizubehalten. Die einzige Antwort auf konjunkturell bedingte Steuerausfälle ist ein klarer finanzpolitischer Kurs.

Dazu gehören die bereits beschlossenen Steuersenkungen in den Jahren 2003 und 2005. Für weitere Steuersenkungen – wie von der Opposition gefordert – ist kein Raum. Die Bundesregierung wird daher weiter an ihrer strikten Ausgabendisziplin festhalten.

Die Steuereinnahmen insgesamt (ohne Gemeindesteuern) lagen im Juni 2002 um -10,8 % unter dem Ergebnis des Juni 2001. Sowohl bei den gemeinschaftlichen Steuern (-13,1 %) als auch bei den reinen Ländersteuern (-6,4 %) waren Rückgänge zu verzeichnen. Die Einnahmen aus den reinen Bundessteuern sind im Vorjahresvergleich (+ 0,7 %) stabil.“

e) Bewertung der Steuereinnahmen und der Entwicklung des Bundeshaushalts durch das Bundesfinanzministerium

Zusammen mit Bundesminister Eichel diskutierte das Leitungskollegium im BMF auf der Grundlage des Vermerks des Zeugen Dr. Schoof vom 17. Juni 2002 über die vorliegenden Steuereinnahmen für den Monat Juni. Im Ergebnis wertete das Kollegium diese Daten als eine Momentaufnahme mit einer großen Unschärfe. Zwar wurden die Zahlen als „brisant“ eingeschätzt. Da der Steuermonat Juni nach Einschätzung des Kollegiums im BMF jedoch ein einzelner, relativ unbedeutender Steuermonat sei, zog die Führung des BMF aus den Juni-Zahlen keine weitreichenden Schlüsse *(siehe dazu auch Zweiter Teil B. VII. 2 b), S. 62, Ref. I A 6).* Was die Zahlen für das Kollegium als wenig aussagekräftig erscheinen ließ, war der Umstand, dass der Steuereinbruch im Wesentlichen auf dem schwachen Körperschaftsteuerergebnis beruhte (-76,3 %), welches wegen der Gestaltungsmöglichkeiten der Steuerpflichtigen einen Trend abzuleiten nicht zuließ. Der zuständige Staatssekretär, der Zeuge Dr. Overhaus, riet, sowohl diese Zahlen, als auch die vom Referat befürchtete weitere Entwicklung nicht überzubewerten. Die in der Mai-Steuerschätzung prognostizierte Entwicklung sei durchaus noch zu erreichen. Entscheidend sei, was der bedeutsame Steuermonat September bringe.

Zu dem Rückgang der Steuereinnahmen im Juni 2002 und der negativen Einschätzung des Grundsatzreferats für Haushaltsführung II A 2 zu der weiteren Haushaltsentwicklung befragt, hat der Zeuge Staatssekretär Dr. Overhaus in seiner Vernehmung erklärt, die Meldung über die verminderten Steuereinnahmen in Höhe von 5 Mrd. € für den Bund und von 10 Mrd. € für den öffentlichen Gesamthaushalt sei „eigentlich eine „Bombe“ gewesen *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 10)*. Er räumte zugleich ein, diese Zahl „schon als alarmierend“ empfunden zu haben *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 29)*; die „Alarmlampen“ hätten aufgrund dieser Information geleuchtet *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 30)*. Es habe allerdings die Frage gegeben, „ob diese Zahl als unabänderlich, als fest und als sicher angesehen werden musste“. Seiner Einschätzung nach habe diese Zahl „unter keinen Umständen zu diesem Zeitpunkt akzeptiert werden (können)“, denn er habe damals keinerlei Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Eckwerte erkennen können. Auch die Wirtschaftsforschungsinstitute hätten keine Veränderung vorgenommen, es habe dazu überhaupt kein Signal gegeben *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 10)*. Aus diesem Grund habe man zu diesem Zeitpunkt auch nicht die Notwendigkeit gesehen, die Öffentlichkeit und das Parlament über die Einschätzung des Referats I A 6 zu informieren *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 36)*. Erst im September habe das Institut für Weltwirtschaft seine gesamtwirtschaftliche Prognose ganz erheblich auf nur noch

0,4 % Anstieg des realen BIP abgesenkt und eine Warnung ausgesprochen *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 30)*.

Zudem hat der Zeuge Dr. Overhaus in seiner Vernehmung auf die Erfahrungen der vergangenen Jahre verwiesen und erklärt, für eine Reihe von Jahren habe man im Ministerium die Schätzungen zur Jahresmitte mit dem verglichen, was zum Ende des Jahres herausgekommen sei. Dabei sei es durchaus nicht so gewesen, dass diese Schätzungen immer stabil, richtig und fest gewesen seien. Bei dem Blick auf die Situation am Jahresende müsse man auch einbeziehen, dass die jeweils nach bestem Wissen erfolgte Einschätzung der Fachleute auf Arbeitsebene sich von Monat zu Monat schon aufgrund der neuen Ist-Zahlen ändere und keineswegs konstant sei. Dies sei auch durch die Unsicherheit von Prognosen und Schätzungen bedingt. Daher seien auch die Fachreferate selbst durchaus nicht der Auffassung, dass ihre Meldungen und Einschätzungen absolut fest, sicher und klar seien *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 50)*. Dr. Overhaus bezeichnete es als seine Aufgabe zu überlegen, welche Einschätzungen durch die Fachleute sich in den folgenden Monaten ergeben könnten, denn ihm komme es nicht nur auf die Einschätzung zu einem bestimmten Zeitpunkt und eine sich hieraus ergebende mechanistische Ableitung für die Situation am Jahresende an *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 28)*.

Zur weiteren näheren Begründung seiner Einschätzung der Lage im Juli führte Dr. Overhaus aus:

> *„Es hat zu diesem Zeitpunkt Meinungen im Haus gegeben, dass die Steuereinnahmen so schlecht kommen. Im Nachhinein wissen wir, dass diese Annahme zu diesem Zeitpunkt außerordentlich gut war. Aber zum damaligen Zeitpunkt konnte man vernünftigerweise nicht davon ausgehen – ich jedenfalls würde das so scharf formulieren wollen –, dass das so richtig ist; denn dieselben Leute haben zwei Monate vorher etwas völlig Anderes gesagt. Nur ein einziger Steuermonat konnte nicht rechtfertigen, dass man daraus politische Handlungen ableitet. Deswegen halte ich es für absolut richtig zu sagen: Lasst uns einmal abwarten. Das ist nichts, worauf wir bauen können.“ (7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 15)*

Diese Haltung habe er auch gegenüber Bundesfinanzminister Eichel vertreten *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 10, 16)* und diesem geraten, zunächst die Ergebnisse des wichtigen Steuermonats September abzuwarten und die Schätzung der Abteilung I für die Haushaltsplanung nicht als verbindlich anzusehen. Denn, so Dr. Overhaus vor dem Ausschuss, der Monat September hätte ebenso wie der Monat Juni eine Überraschung bringen können, jedoch mit anderem Vorzeichen *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 29)*.

Erst im Laufe der nächsten Monate habe sich die Einschätzung des Referats I A 6 mehr und mehr erhärtet. Dennoch habe er die Zahlen des Referats nicht als absolute Wahrheit akzeptiert, wenngleich natürlich die Chancen, dass die Steuerschätzung vom Mai noch erreicht werden konnte, kleiner geworden seien. Erst nach Kenntnis der Steuerergebnisse vom September, die im Oktober vorgelegen hätten, sei ihm klar geworden, dass die Einschätzung des Referats I A 6 vom Juli sich bewahrheiten werde *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 31)*.

An die Prognose des Referats II A 2 vom 17. Juli 2002 für die weitere Entwicklung des Bundeshaushalts erinnerte sich Staatssekretär Dr. Overhaus und erklärte, über deren Inhalt mit dem Minister gesprochen zu haben, so dass er sicher sagen könne, dass der Minister die dort enthaltenen Informationen erhalten habe.

Bundesfinanzminister Eichel bestätigte gegenüber dem Ausschuss, die Vorlage des Referats I A 6 über die Steuerausfälle im Juni erhalten zu haben. Auch der Inhalt der Vorlage des Referats II A 2 sei ihm bekannt gewesen *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 7 f., 19, 25 f.)*. In seiner Vernehmung hat Bundesminister Eichel erklärt, seiner Erinnerung nach sei über diese Entwicklung sehr zeitnah im Kollegium gesprochen worden *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 19)*. Es habe sich bei diesen Vorlagen aus den Fachreferaten um Warnsignale gehandelt, die von der Leitung auch als solche wahrgenommen worden seien *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 41)*. Die Einschätzung von Staatssekretär Dr. Overhaus, dass sich die Entwicklung im Jahresverlauf bessern könne, hätten jedoch alle Mitglieder des Kollegiums geteilt. Er – Eichel – habe dann auf der Basis der einhelligen Ratschläge der zuständigen Staatssekretäre entschieden, zunächst die Steuereinnahmen des Monats September abzuwarten, um ein definitives Bild zu gewinnen. Es sei aus seiner Sicht fahrlässig gewesen, auf der Basis einer Schätzung im Juli bereits so frühzeitig Maßnahmen zu ergreifen *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 19)*.

Bundesminister Eichel hat weiter erklärt, der Minister bilde die Meinung des Hauses, nicht die Vorlage einzelner Referatsleiter. Das BMF sei ein hervorragendes Haus mit hervorragenden Leuten, deren Aufgabe es sei, die Situation zu beobachten und auf dieser Basis ihre Risikoeinschätzung vorzunehmen. Die Aufgabe der Leitung des Hauses, d. h. Abteilungsleiter, Staatssekretäre und Minister, sei es hingegen, auf der Basis der Arbeiten der Fachreferate zu einer Bewertung zu kommen. Die Diskussion über die Vorlagen von I A 6 und II A 2 im Leitungsbereich und der Vorschlag des zuständigen Staatssekretärs Dr. Overhaus, an dessen Sachverstand nicht zu zweifeln sei, habe zu einer anderen Bewertung geführt und diese Bewertung habe er aufgegriffen. Er habe jede andere Bewertung zu diesem Zeitpunkt und mit anderen Konsequenzen für nicht verantwortbar gehalten *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 26, 28)*.

Bundesfinanzminister Eichel hat sich auch gegen die Darstellung gewandt, dass die Einschätzung der voraussichtlichen Steuereinnahmen für das Jahr 2002 durch das Referat I A 6 vom 17. Juli 2002 das Jahresergebnis genau getroffen habe. Der weitere Jahresverlauf habe gezeigt, dass diese Neueinschätzung des voraussichtlichen Steueraufkommens auf Basis der aktuellen Körperschaftsteuerergebnisse zwar ein berechtigter Ansatz gewesen sei, sich letztlich jedoch so nicht bestätigt habe, weil das Ergebnis sowohl bei der Steuerschätzung im November als auch im Jahresergebnis günstiger ausgefallen sei. Dies rechtfertige nachträglich noch den damals vorsichtigen Umgang mit diesen Daten *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 27)*. Wie pessimistisch die Einschätzung des Referats I A 6 gewesen sei, zeige schließlich auch der Umstand, dass im Ergebnis mit einem wesentlich geringeren tatsächlichen Wachstum, nämlich 0,2 %, als vom Referat I A 6 im Juli für die zweite Jahreshälfte unterstellt worden sei (¾ %), letztlich höhere Steuereinnahmen erzielt worden seien als in der Vorlage prognostiziert. Dies bedeute, dass beim Steueraufkommen eine deutliche – positive –

Abkoppelung von der wirtschaftlichen Entwicklung stattgefunden habe. Wäre im zweiten Halbjahr 2002 das Wirtschaftswachstum wie vom Referat I A 6 im Juli unterstellt verlaufen, so hätte das tatsächliche Steueraufkommen deutlich höher gelegen als vorausgesagt *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 27).*

Weder im Bundeskabinett noch in Gesprächen zwischen dem Bundesfinanzminister und dem Bundeskanzler spielten nach Aussage von Bundesminister Eichel und Staatssekretär Dr. Steinmeier einzelne Referentenvermerke mit Hochrechnungen zu den Bundesfinanzen eine Rolle. Der Bundesfinanzminister habe jedoch gegenüber dem Bundeskanzler und den Kabinettskollegen sowie gegenüber seiner Fraktion immer betont, dass mit Rücksicht auf die angespannte Finanzlage für zusätzliche Ausgaben kein Spielraum bestehe.

Auf die Frage, ob er den Bundeskanzler über seine Bewertung im Hinblick auf die gesunkenen Steuereinnahmen im Juni und das Abwarten der Steuerergebnisse im September unterrichtet habe, hat Bundesminister Eichel erklärt, sowohl in der Fraktion als auch im Kabinett habe er vor dem Hintergrund der Warnungen aus seinem Haus Mitte Juli den gesamten Sommer über immer gesagt, dass „wir uns da nichts leisten können". Im Kabinett sei dies fast stetige Rede gewesen – mit allem Ärger, den diese Haltung für ihn mit sich gebracht habe *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 25)*. Über die Einschätzung des Referats I A 6 hinsichtlich möglicher Steuerausfälle in Höhe von rd. 10 Mrd. € für den öffentlichen Gesamthaushalt im Jahr 2002 sowie über die Prognose des Referats II A 2 hinsichtlich eines möglichen Anstiegs der Nettokreditaufnahme auf rd. 33 Mrd. € habe er im Juli 2002 allerdings nicht mit dem Bundeskanzler gesprochen *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 45, 52)*. Ihm sei zudem auch nicht bekannt, dass jemand anderes aus dem Haus auf einer unteren Ebene das Kanzleramt informiert hätte. Nach dem Ergebnis der Besprechungen im Kollegium des BMF und der von ihm getroffenen Entscheidung, die weitere Entwicklung bis zum Eingang der Steuerergebnisse vom September abzuwarten, habe hierzu aber auch keine Veranlassung bestanden *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 54).*

Dies bestätigte Bundeskanzler Schröder in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss *(31. Sitzung, Protokoll BK Schröder, S. 17).* Auch Staatssekretär Dr. Steinmeier bekundete vor dem Ausschuss, dass der Bundeskanzler zwar Kenntnis von einem Einbruch der Steuereinnahmen hatte, Vermerke einzelner Beamter aus den Fachressorts für den Bundeskanzler aber keine Rolle spielen könnten.

VIII. Die Vorlage des Regierungsentwurfs für den Bundeshaushalt 2003

Mit Schreiben vom 16. August 2002 übermittelte der Bundeskanzler dem Deutschen Bundestag den Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2003 (Haushaltsgesetz 2003) nebst Anlagen mit den Einzelplänen *(Drs. 14/9750).* In der Gruppierungsübersicht wurden für die Einnahmen 2003 aus Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage 137.266 Mio. € und für Einnahmen aus Bundessteuern 67.500 Mio. € eingestellt (Summe: 204.766 Mio. €). Dieser Ansatz entspricht dem Ergebnis der Schätzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen" vom 14. bis 16. Mai 2002 unter Berücksichtigung von durch den Arbeitskreis noch nicht berücksichtigten, da noch nicht in Kraft getretenen Steuerrechtsänderungen. Vom Arbeitskreis „Steuerschätzungen" waren für den Bund Steuereinnahmen für 2003 in Höhe von 205,0 Mrd. € geschätzt worden. In dem mit dem Haushaltsentwurf übermittelten Finanzplan des Bundes 2002 bis 2006 *(Drs. 14/9751)* werden als Auswirkungen von geplanten Steuerrechtsänderungen für das Jahr 2003 mit 300 Mio. € in Abzug gebracht *(S. 68).* Neben den für 2003 erwarteten Steuereinnahmen für 2003 wurden in dem Finanzplan angegeben der Soll-Ansatz für das Jahr 2002 (196,4 Mrd. €).

Die Übernahme der Ergebnisse der vorangegangenen Mai-Steuerschätzung in den Haushaltsentwurf der Bundesregierung und der Vergleich mit dem Soll-Ansatz des laufenden Jahres entspricht der langjährigen Staatspraxis.

Im Vorjahr geschätzte und in den Regierungsentwurf eines Bundeshaushalts eingestellte Steuereinnahmen in Mio. DM (2002: Mio. €)

Haushaltsjahr	Mai-Steuerschätzung (im Vorjahr)[1]	Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen[2]	Steuereinnahmen laut Regierungsentwurf[3]
1992	340.300	-2.400	337.927
1993	367.900	-400	367.497
1994	366.000	-7.700	377.903
1995	375.500	2.100	377.546
1996	393.300	-32.000	361.345
1997	349.100	1.300	350.325
1998	348.400	-800	347.644
1999	364.500	300	364.767
2000	384.100	3.800	387.928
2001	405.700	-22.600	383.050
2002	204.108	100	204.241

[1] BMF

[2] lauf. Finanzpläne des Bundes: Drs. 12/3100; 12/5501; 12/8001; 13/2001; 13/5201; 13/8201; 13/11101; 14/1401; 14/4001; 14/6801; 14/9751

[3] jeweils im August eingebrachte Regierungsentwürfe: Drs. 12/1001; 12/3000; 12/5500; 12/8000; 13/2000; 13/5200; 13/8200; 13/11100; 14/1400; 14/4000; 14/6800

Auch wenn sich am Jahresende zum Teil erhebliche Abweichungen von den Haushaltssollzahlen ergaben, wiesen die Finanzpläne zur Jahresmitte nur das Soll aus:

Ausgaben in Mrd. DM (ab 2001: in €)

	Finanzplan: Soll des lfd. Jahres	Ist lt. Rechnungsabschluss	Differenz von Ist und Finanzplan
1992	425,1	427,2	2,1
1993	458,1	457,5	-0,7
1994	480,0	471,2	-8,8
1995	477,7	464,7	-13,0
1996	451,3	455,6	4,3
1997	458,6	441,9	-16,7
1998	463,4	456,9	-6,5
1999	485,7	482,8	-2,9
2000	478,8	478,0	-0,8
2001	243,9	243,2	-0,7
2002	247,5	249,3	1,8

Einnahmen (Steuereinnahmen und sonstige Einnahmen) in Mrd. DM (ab 2001: in €)

	Finanzplan: Soll des lfd. Jahres	Ist lt. Rechnungsabschluss	Differenz von Ist und Finanzplan
1992	384,6	388,5	4,0
1993	390,6	391,3	0,7
1994	410,9	421,2	10,3
1995	428,7	414,5	-14,2
1996	391,4	377,3	-14,1
1997	387,5	378,2	-9,3
1998	408,0	400,5	-7,5
1999	432,2	431,7	-0,5
2000	429,3	431,7	2,4
2001	221,5	220,4	-1,1
2002	226,4	217,4	-9,0

Nettokreditaufnahme in Mrd. DM (ab 2001: in €)

	Finanzplan: Soll des lfd. Jahres	Ist lt. Rechnungsabschluss	Differenz von Ist und Finanzplan
1992	40,5	38,6	-1,9
1993	67,6	66,2	-1,4
1994	69,1	50,1	-19,0
1995	49,0	50,1	1,1
1996	59,9	78,3	18,4
1997	71,2	63,7	-7,5
1998	56,4	56,4	0,0
1999	53,5	51,1	-2,4
2000	49,5	46,5	-3,0
2001	22,3	22,8	0,5
2002	21,1	31,9	10,8

IX. Die weitere Entwicklung im Sommer

1. Die Erwägung verschiedener Optionen für die Haushaltsführung Anfang August 2002

Am 5. August 2002 richtete das Grundsatzreferat für Haushaltsführung II A 2 eine Vorlage an den Leiter der Abteilung II zur Unterrichtung der Leitung, in der verschiedene Optionen für die weitere Haushaltsführung angesichts der Haushaltsentwicklung 2002 diskutiert wurden *(Dokument Nr. 28)*. Ausgangspunkt der Überlegungen des Referats war die Annahme, dass aufgrund der vorliegenden Daten (Monatsmeldung über die Haushaltsentwicklung einschl. Steuereinnahmen, Arbeitsmarktdaten, Münzeinnahmen) auch unter Berücksichtigung der Entlastungen sich für den Bundeshaushalt Mehrbelastungen in Höhe von rd. 12 Mrd. € ergäben. Vor diesem Hintergrund erläuterte das Referat II A 2 die Möglichkeit der Verhängung einer hauswirtschaftlichen Sperre nach § 41 Bundeshaushaltsordnung (BHO), die Inanspruchnahme der Restkreditermächtigung inkl. der Entsperrung durch den Haushaltsausschuss nach § 2 Abs. 9 des Haushaltsgesetzes 2002, die Finanzierung eines etwaigen darüber hinausgehenden Fehlbetrags durch einen Kassenverstärkungskredit (§ 25 Abs. 3 BHO/§ 3 des Haushaltsgesetzes 2002) sowie als Alternative die Einbringung eines Nachtragshaushalts für das Jahr 2002.

Das Referat schlug vor, auf eine haushaltswirtschaftliche Sperre zu verzichten. Zum Einen war es der Auffassung, dass ein vertretbares Volumen der möglichen Haushaltssperre in Höhe von ca. 1 Mrd. € den Fehlbetrag nicht decke. Zum Anderen wies es darauf hin, dass Sparmaßnahmen bei dem derzeitigen Konjunkturverlauf die wirtschaftliche Erholung gefährdeten, da zwangsläufig deutliche Einschnitte bei den Investitionen hervorgerufen würden, und im Übrigen eine Sperre oftmals lediglich eine Verschiebung von Maßnahmen bedeute, wodurch sich der Druck auf den Haushalt 2003 erhöhe.

Einen möglichen Abschluss des Haushalts durch einen über die Restkreditermächtigung hinausgehenden Fehlbetrag über Kassenverstärkungskredite sei – so das Referat – nach § 25 Abs. 3 BHO entweder in 2003 oder 2004 auszugleichen. Vermieden werden könne ein solcher Fehlbetrag durch den höheren Einsatz von Privatisierungserlösen zur Haushaltsfinanzierung. Hierbei müsse allerdings die Relevanz für die künftigen Haushalte beachtet werden.

Das Referat machte ferner darauf aufmerksam, dass im laufenden Jahr mit der Überschreitung der in Art. 115 Grundgesetz (GG) festgeschriebenen Kreditobergrenze im Vollzug zu rechnen sei und wies darauf hin, dass der Bundesrechnungshof die Auffassung vertrete, dass Art. 115 nicht nur bei der Erstellung des Haushalts, sondern auch im Haushaltsvollzug Anwendung finde.

Schließlich hielt das Referat II A 2 eine gesonderte Unterrichtung des Bundestages und des Bundesrates durch die Bundesregierung gemäß § 10 Abs. 2 BHO über erhebliche Änderungen der Haushaltsentwicklung und deren Auswirkungen auf die Finanzplanung für nicht erforderlich, da der Bundestag nach § 37 BHO/§ 7 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2002 im Falle überplanmäßiger Ausgaben für den Arbeitsmarkt sowie zur Entsperrung der Restkreditermächtigung nach § 2 Abs. 9 Haushaltsgesetz 2002 ohnehin konsultiert werde. In diesem Verfahren habe der Haushaltsausschuss auch die Möglichkeit, die Frage eines etwaigen Nachtragshaushalts zu erörtern.

Die Entscheidung darüber, ob die voraussichtlichen Mehrbelastungen für den Bundeshaushalt im Wege der Inanspruchnahme der Restkreditermächtigung über die Finanzierung eines haushaltsmäßigen Fehlbetrags oder durch einen Nachtragshaushalt ausgeglichen würden, müsse – so das Referat – jedoch erst zu einem späteren Zeitpunkt entschieden werden.

Der Leiter der Abteilung II unterrichtete am folgenden Tag den zuständigen Staatssekretär, den Zeugen Dr. Overhaus. Dieser unterrichtete den Minister und riet ihm, zunächst keine der in der Vorlage erwähnten Maßnahmen zu ergreifen, sondern zunächst die weitere Entwicklung, d. h. die Steuereinnahmen der nachfolgenden Monate, abzuwarten. Im Moment bestehe kein Handlungsbedarf. Der steuerstarke Monat September könne durchaus noch zu einer Entspannung auf der Einnahmenseite führen. Dieser Empfehlung folgend entschied der Minister im Kollegium, dass zunächst die weitere Entwicklung abzuwarten sei. Von dieser Entscheidung wurde das Fachreferat unterrichtet.

Dies ergibt sich aus den Zeugenaussagen sowie aus dem am 6. August 2002 auf der Vorlage aufgebrachten handschriftlichen Vermerk des Abteilungsleiters II *(Dokument Nr. 28)*.

Der Zeuge Staatssekretär Dr. Overhaus hat angegeben, er habe dem Minister seinerzeit geraten, keine dieser Maßnahmen zu ergreifen, sondern zunächst die weitere Entwicklung abzuwarten.

Staatssekretär Dr. Overhaus hat in seiner Vernehmung erklärt, es habe im gesamten Jahr 2002 zu keinem Zeitpunkt die Notwendigkeit eines Nachtragshaushalts gegeben. *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 11)*. In diesem Punkt habe innerhalb des Hauses Einigkeit bestanden *(7. Sitzung, Protokoll, Dr. Overhaus, S. 34)*. Allerdings seien die Steuereinnahmen des „großen“ Steuermonats Juni schlecht ausgefallen, sodass das zuständige Referat im BMF der Meinung gewesen sei, dass im Gesamtjahr 2002 die Ergebnisse der Steuerschätzung vom November 2001 für das Jahr 2002, welche Steuermehreinnahmen i. H. v. 3,1 % gegenüber 2001 vorgesehen hatte, nicht mehr erreicht werden könnte. Er und andere hätten im Juli und August ebenfalls die Sorge gehabt, ob die im Haushalt vorgesehene Nettokreditaufnahme eingehalten werden können. Dementsprechend seien auch die vom Referat II A 2 in dem Vermerk vom 5. August 2002 unterbreiteten Handlungsoptionen für die weitere Haushaltsführung diskutiert worden. Die Option der Verhängung einer Haushaltssperre sei im Kollegium bereits sehr frühzeitig ausgeschlossen worden, um in der schwierigen Konjunktursituation die öffentliche Nachfrage nicht zu vermindern und so den negativen Verlauf der Konjunktur noch weiter zu verstärken. Er wies darauf hin, dass die Entscheidung über die Verhängung einer Haushaltssperre im Gegensatz zu der Entscheidung hinsichtlich der übrigen Handlungsoptionen frühzeitig hätte getroffen werden müssen, weil eine Haushaltssperre nur dann sinnvoll sei, wenn sie möglichst früh im Jahresverlauf verhängt werde. Je länger man mit einer Haushaltssperre warte, desto weniger bringe sie an Einsparung *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 10 ff., 34, 37)*.

Daneben habe aber auch die Möglichkeit bestanden, sog. alte Kreditermächtigungen zu nutzen. Dabei handelt es sich um vom Parlament in den Vorjahren bewilligte, jedoch noch nicht ausgeschöpfte bzw. weiter nutzbare Kreditermächtigungen. Im Sommer 2002 – so Dr. Overhaus – hätten dem BMF noch alte Kreditermächtigungen in Höhe von ca. 7,5 Mrd. € zur Verfügung gestanden, so dass die Steuermindereinnahmen vom Juni am Jahresende hierdurch hätten aufgefangen werden können. Diese Einschätzung hat der Zeuge Metzger in seiner Vernehmung durch den Ausschuss bestätigt, sodass zu diesem Zeitpunkt noch kein Nachtragshaushalt erforderlich gewesen sei *(28. Sitzung, Protokoll Metzger, S. 34).*

Eine weitere Möglichkeit Steuermindereinnahmen auszugleichen sei der Verkauf von Telekom-Aktien an die Kreditanstalt für Wiederaufbau gewesen. Die entsprechenden Privatisierungserlöse hätten dann am Ende des Jahres als Einnahmen für 2002 verbucht werden können. Von dieser Möglichkeit habe man, so berichtete Dr. Overhaus, jedoch nicht verfrüht Gebrauch machen wollen, da man sich diese Option noch für das Haushaltsjahr 2003 habe offen halten wollen.

Schließlich habe man überlegt, den Haushalt 2002 mit einem sog. kassenmäßigen Fehlbetrag abzuschließen. Darunter versteht man die Fortschreibung einer am Jahresende bestehenden negativen Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben in die Zukunft. Der Fehlbetrag muss spätestens im übernächsten Haushaltsjahr in den Haushalt eingestellt werden. Indem das Parlament den Haushalt verabschiedet, erteilt es zugleich nachträglich die Kreditermächtigung für den Fehlbetrag. Staatssekretär Dr. Overhaus erklärte gegenüber dem Ausschuss, der Abschluss mit einem Haushaltsfehlbetrag sei ihm über längere Zeit hinweg als eine sehr günstige Überlegung erschienen. Auf diese Weise hätte die Möglichkeit bestanden, sich die Kreditermächtigung durch das Parlament im Jahr 2003 und/oder 2004 erteilen zu lassen. Bei der Erstellung der Haushalte für diese Jahre hätte man lediglich auf die Einhaltung der in Art. 115 GG niedergelegten Grenze der Kreditaufnahme achten müssen *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 11).*

Dr. Overhaus hat erklärt, nach den schlechten Steuereinnahmen des Monats Juni seien zwar alle diese Möglichkeiten von dem zuständigen Referat vorgeschlagen und im Ministerium diskutiert worden. Wenn auch zum damaligen Zeitpunkt möglicherweise damit gerechnet worden sei, dass die vorgesehene Nettokreditaufnahme nicht eingehalten werden könne, so habe es jedoch aus seiner Sicht keine Handlungsnotwendigkeit gegeben, in den Monaten vor der Bundestagswahl Maßnahmen zu ergreifen. Zum Verständnis der damaligen Situation führte er aus:

> *„Man muss ja immer unterscheiden, ob man zu einem bestimmten Zeitpunkt eine Zahl benennen muss, weil sie beispielsweise in einen Haushaltsentwurf hineingeschrieben werden muss. Es kann aber auch sein, dass man eine Entscheidung zu diesem Zeitpunkt noch gar nicht treffen muss. Dann kann man sich den „Luxus“ leisten, seine Meinung noch nicht genau auf einen Punkt festzulegen. Und dieses konnte ich mir zu diesem Zeitpunkt leisten“ (7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 10).*

Im Übrigen – so Dr. Overhaus – habe er im Sommer 2002 durchaus gehofft und auch die Möglichkeit gesehen, dass der noch ausstehende wichtige Steuermonat September die erwartete Entspannung auf der Einnahmenseite bringen werde. Bei einem sehr guten Ergebnis im September wäre es durchaus vorstellbar gewesen, die Steuerschätzung vom Mai noch zu realisieren *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 19, 43)*. Durch das etwas verbesserte Steueraufkommen der Monate Juli und August habe er sich in dieser Annahme schließlich sehr wohl ein wenig bestätigt gesehen *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 10)*. Daher habe man erwartet, dass die Steuereinnahmen im September signifikant besser würden *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 47)*.

Schließlich hat der Zeuge Dr. Overhaus darauf hingewiesen, dass die Möglichkeit, einen Nachtragshaushalt einzubringen, jederzeit im Laufe des Jahres bestanden habe. Da die Dauer, die das Entwickeln eines Nachtragshaushaltsentwurfs erfordere, verhältnismäßig kurz sei und unter Umständen lediglich ein bis zwei Tage betrage und da das gesamte parlamentarische Verfahren – wie im Herbst geschehen – innerhalb eines Monats habe abgewickelt werden können, habe man diese Möglichkeit nicht zu früh und vor der Wahl nutzen müssen. Man habe sich gleichwohl sicher sein können, dass eine eventuell am Jahresende benötigte Kreditermächtigung durch das Parlament schnell zu erlangen gewesen wäre *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 12, 16)*.

Die Situation – so Dr. Overhaus – habe sich erst geändert, als im Oktober die Ergebnisse des Steuermonats September vorgelegen hätten. Zwar habe es hier gegenüber der Steuerschätzung für diesen Monat keine so dramatische Veränderung wie etwa im März oder im Juni gegeben, jedoch sei gegenüber dem Vorjahresmonat immer noch eine gewisse Verschlechterung zu verzeichnen gewesen. Aufgrund dieser Ergebnisse sei man im Ministerium zu dem Ergebnis gelangt, man komme „doch nicht mehr auf den ursprünglichen Pfad“, so dass sich im Oktober immer stärker die Entscheidung durchgesetzt habe, es sei vernünftig einen Nachtragshaushalt zu machen. Zugleich betonte Dr. Overhaus aber, dass ein Nachtragshaushalt zu keinem Zeitpunkt die einzige Alternative gewesen sei. Er sei im Ergebnis jedoch eine vernünftige Alternative gewesen, weswegen man sich für ihn entschieden habe. Panik sei zu keinem Zeitpunkt angesagt gewesen *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 12)*.

2. Die Ergebnisse vom Juli

a) *Die Entwicklung der arbeitsmarktbedingten Ausgaben im Juli 2002*

Das Referat II C 1 informierte Staatssekretär Dr. Overhaus mit der Vorlage vom 12. August 2002, die von ihm am 15. August 2002 abgezeichnet wurde, über die weitere arbeitsmarktbedingte Ausgabenentwicklung auf der Basis der Ergebnisse bis Juli 2002 *(Dokument Nr. 29*). Dabei zeichnete sich sowohl beim Zuschuss für die BA als auch für die Arbeitslosenhilfe gegenüber der Vormonatsschätzung ein unveränderter Mehrbedarf von insgesamt 3,7 Mrd. € ab. Die Einschätzung der Arbeitsmarktentwicklung im weiteren Jahresverlauf sah das Referat geringfügig positiver als im Vormonat. So zeige die aktuelle Schätzung, der eine Fortsetzung der Abschwächungstendenzen im August sowie ein dann folgender leichter Aufschwung unterstellt wurde, einen Anstieg der jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenzahl

um rd. 201.000 Arbeitslose gegenüber dem Vorjahr. Dies bedeute gegenüber der Vormonatsschätzung eine marginale Verbesserung um rd. 5.000 Arbeitslose. Gleichwohl werde – so das Referat – der aktuelle Eckwert der Bundesregierung vom April des Jahres mit jahresdurchschnittlich 3,952 Mio. Arbeitslosen um rd. 101.000 Arbeitslose verfehlt.

b) Die Entwicklung der Steuereinnahmen im Juli 2002

Auch bei den Steuereinnahmen zeichnete sich eine leichte Entspannung ab. So unterrichtete das Referat I A 6 mit Vorlage vom 12. August 2002 den Minister auf dem Dienstweg darüber, dass die Steuereinnahmen insgesamt (ohne Gemeindesteuern) im Juli 2002 auf einem vergleichsweise starken Vorjahresniveau stagniert hätten *(Dokument Nr. 30)*. Bei den gemeinschaftlichen Steuern sei insbesondere die verbesserte Entwicklung der Körperschaftsteuer hervorzuheben, deren Aufkommenssituation – obgleich immer noch im Minus – sich gegenüber dem Vorjahresmonat um gut 1 Mrd. € erholt habe. Bei den Steuern vom Umsatz zeichneten sich demgegenüber nach wie vor keine Verbesserungen der Aufkommensentwicklung ab. Die Einnahmen seien im Juli 2002 infolge der schwachen privaten Endnachfrage mit -7,0 % rückläufig gewesen.

Das Referat berichtete, dass sich aufgrund des Juli-Ergebnisses die kumulierte Veränderungsrate für die Steuereinnahmen insgesamt von Januar bis Juli 2002 auf nunmehr -4 % (Vormonat: -5,2 %) verbessert habe. Sie liege dennoch immer noch deutlich unter der für das Gesamtjahr bei der Steuerschätzung im Mai geschätzten Zuwachsrate von +2,1 %. Die kumulierte Veränderungsrate für die Steuereinnahmen des Bundes im Zeitraum Januar bis Juli 2002 liege derzeit bei -4,9 % im Vergleich zum entsprechenden Vorjahreszeitraum. Auch hier werde die Steuerschätzung für das Gesamtjahr im Mai (+1,3 %) unterschritten.

Diese Zahlen wurden im Monatsbericht des BMF für den Monat August 2002 *(S. 21 f.)* veröffentlicht.

c) Die Prognose des Referats II A 2 für die weitere Entwicklung des Bundeshaushalts 2002 auf der Basis der Juli-Ergebnisse

Mit Datum vom 21. August 2002 übermittelte das Referat II A 2 dem Leiter der Abteilung II die aktuelle Prognose für die weitere Entwicklung auf der Basis der Juli-Ergebnisse *(Dokument Nr. 31)*. Das Referat II A 2 berichtete über die gleichbleibenden arbeitsmarktbedingten Mehrbelastungen auf der Ausgabenseite sowie die im Juli eingetretene leichte Entspannung auf der Steuereinnahmenseite. Auch bei den Verwaltungseinnahmen gebe es gegenüber dem Vormonat keine Veränderungen gegenüber dem Sollansatz. Die Prognose – so das Referat – habe sich gegenüber dem Vormonat dennoch verbessert. Die positive Tendenz beruhe im Wesentlichen auf zwei Effekten: Für Zinsen und die Finanzierung der Postbeamtenversorgungskasse könnten nun gegenüber dem Vormonat Minderausgaben in Höhe von insgesamt 900 Mio. € in 2002 unterstellt werden. Insgesamt steige daher nach derzeitigem Stand die Nettokreditaufnahme im Jahresergebnis rechnerisch von 21,1 Mrd. € auf 32 Mrd. € an. Im Vormonat hatte das Referat demgegenüber noch einen Anstieg auf 33,1 Mrd. € angenommen.

Im Monatsbericht des BMF für den Monat August 2002 wurde der aktuelle Ist-Finanzierungssaldo Januar bis Juli 2002 in Höhe von -42,9 Mrd. € und der entsprechende Vorjahreswert in Höhe von -26,6 Mrd. € sowie die bereits in Anspruch genommene Nettokreditaufnahme von 23,1 Mrd. € gegenüber dem Ganzjahres-Soll von 21,1 Mrd. € veröffentlicht *(S. 15)*.

3. Die Veröffentlichung des Berichts über die Entwicklung des Bundeshaushalts im 1. Halbjahr 2002 im Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen

Mit Vorlage vom 7. August 2002 an die Leitung auf dem Dienstweg über den Leiter der Abteilung I wurde vom Generalreferat für Finanzpolitik I A 1 die Frage aufgeworfen, ob möglicherweise von der bevorstehenden Veröffentlichung des Berichts über die Entwicklung des Bundeshaushalts bis zum 2. Quartal 2002 im Monatsbericht des BMF abgesehen werden sollte *(Dokument Nr. 32)*. Den dieser Überlegung zugrunde liegenden Sachverhalt beschrieb das Referat wie folgt:

> *„Die Ausgaben des Bundes zum Ende des 2. Quartals 2002 sehen insgesamt ungünstig aus. Zusammen mit den bereits bekannten Steuermindereinnahmen im Juni könnte hier eine erneute öffentliche Diskussion über die Staatsfinanzen („3 % Grenze“) begonnen werden. Es könnte daher in Betracht gezogen werden, den Bericht überhaupt nicht oder nur in stark gekürzter Form zu veröffentlichen.“*

In seiner Stellungnahme wies das Referat auf die grundsätzlich bestehende Berichtsverpflichtung nach § 3 Abs. 1 des Finanz- und Personalstatistikgesetzes hin. Auch aus dem Beitritt Deutschlands zum Special Data Dissemination Standard des Internationalen Währungsfonds ergebe sich eine Berichtspflicht über den Bereich Bundeshaushalt. Im Übrigen – so das Referat – seien die Eckdaten des Berichts bereits im Monatsbericht Juli 2002 „ohne größere öffentliche Resonanz“ veröffentlicht worden. Auch der „technische Basistext“ enthalte im Wesentlichen Textteile, die bereits z. B. im Finanzplan für 2002 veröffentlicht worden seien. Was die diesem Text vorangestellte allgemeine Bewertung angehe, so sei diese „bereits durchweg so angelegt, die (aktuellen bzw. noch zu erwartenden) positiven Aspekte der Entwicklung in den Vordergrund zu rücken“. Das Referat schloss seine Stellungnahme ab mit den Worten:

> *„Eine Verschiebung der Veröffentlichung oder eine inhaltlich deutlich andere Gestaltung des Berichts würde mit Sicherheit besonders Mißtrauen wecken und dazu führen, den Bericht wirklich genau zu lesen.“*

Vor diesem Hintergrund regte das Referat in seinem Entscheidungsvorschlag an die Leitung an, den nochmals auf kritische Aspekte geprüften Bericht in leicht gekürzter Form zu veröffentlichen. Die Vorlage enthält neben dem Adressaten „L“ folgende handschriftlich aufgebrachte Anweisung: „Veröffentlichung im September“. Dementsprechend erschien der Bericht unter dem Titel „Die Entwicklung des Bundeshaushalts im 1. Halbjahr 2002“ in dem am 26. September 2002 veröffentlichten Monatsbericht des BMF.

Der Leiter des Referats I A 1, der Zeuge Dr. Kastrop, erklärte in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss, mit der

Vorlage habe er die Leitung auf eine bestimmte Problematik hinweisen wollen. Die Bewertung des Vorgangs habe ausschließlich dem Adressaten der Vorlage oblegen. Bei der Frage, ob man eher die positiven oder die negativen Aspekte in den Vordergrund eines Berichts rücke, gehe es darum, welche Argumente man abwiege. Im Übrigen würden alle Argumente präsentiert und seien auch schon an anderer Stelle veröffentlicht worden. Darauf habe er in seiner Vorlage ebenfalls hingewiesen. Auf die Frage, welche Kürzungen der Bericht vor der Veröffentlichung im Weiteren erfahren habe, hat Dr. Kastrop erklärt, es habe noch einmal eine textliche Veränderung gegeben. Eine Änderung der Fakten sei hingegen nicht erfolgt. Alle verfügbaren Fakten seien voll und ganz veröffentlicht worden *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Kastrop, S. 89).*

Bundesfinanzminister Eichel hat zu diesem Vorgang erklärt, es gebe keinerlei Beteiligung und Einflussnahme des Ministers auf die in den Monatsberichten des BMF enthaltenen Texte. Dies führe dazu, dass er – Eichel – gelegentlich im Bundestag mit Texten aus dem Monatsbericht konfrontiert werde, die nicht seine Auffassung wiedergäben. Er sei jedoch der Meinung, dass diese Pluralität in einem Hause wie dem BMF hingenommen werden müsse *(7. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 61).*

4. Die Flutkatastrophe im August 2002 und die Maßnahmen zur Refinanzierung der Soforthilfe und des Wiederaufbaus

Anfang August 2002 führte eine Hochwasserkatastrophe in großen Teilen Deutschlands, insbesondere in den neuen Ländern, zu schweren Schäden. Neben der unmittelbar an die Betroffenen geleistete Soforthilfe wurde mit weiteren erheblichen Zusatzbelastungen im Haushaltsvollzug 2002 für den Wiederaufbau gerechnet. Wie diese Zusatzbelastungen aufgefangen werden sollten, war zwischen Regierung und Opposition umstritten. Die CDU/CSU-Fraktion trat dafür ein, den Bundesbankgewinn aus dem Jahr 2001 zur Behebung der Hochwasserschäden einzusetzen. Die Bundesbank hatte für 2001 einen Gewinn von 11,2 Mrd. € ausgewiesen. Bundesbankgewinne sind, soweit sie einen Betrag von 3,5 Mrd. € übersteigen, zum Abbau der Schulden des sog. Erblastentilgungsfonds zu verwenden, in dem die Schulden der früheren DDR gebündelt sind. Die Regierung wandte sich gegen diese Lösung, da sie ihrer Auffassung nach mit einer Neuverschuldung des Bundes gleichzusetzen sei, welche unbedingt vermieden werden sollte.

Am 19. August 2002 beschloss das Bundeskabinett daher ein umfangreiches Hilfs- und Wiederaufbauprogramm, um die Folgen der Flutkatastrophe mindern bzw. beseitigen zu können, das sog. Flutopfersolidaritätsgesetz. Mit Rundschreiben vom gleichen Tag ordnete das BMF mit sofortiger Wirkung eine Haushaltssperre nach § 41 BHO für alle rechtlich nicht gebundenen Ausgaben an mit dem Ziel, 500 Mio. € im Haushaltsvollzug 2002 zur Refinanzierung der Soforthilfe einzusparen *(Dokument Nr. 33).* Darüber hinaus beschloss das Kabinett die Verschiebung des Inkrafttretens der 2. Stufe der Steuerreform um ein Jahr auf den 1. Januar 2004. Die Bundesregierung ging davon aus, dass diese Maßnahme mit einem Volumen von rd. 7 Mrd. € Bund, Länder und Gemeinden in die Lage versetzen werde, den Wiederaufbau der beschädigten Infrastruktur und die Unterstützung der betroffenen Menschen voranzutreiben *(Presseerklärung des BMF vom 19. August 2003).*

Bundesminister Hans Eichel hat in seiner Vernehmung durch den Ausschuss erklärt, er habe im Sommer 2002 die Haushaltssperre angesichts der Frage, wie volatil die konjunkturelle Entwicklung sei, bewusst nicht erlassen, da man im Finanzministerium der Meinung gewesen sei, dass eine Haushaltssperre möglicherweise eine noch nicht gefestigte Wirtschaftsentwicklung gefährde *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 23)*. Die Maßnahme der haushaltswirtschaftlichen Sperre habe er erst im Zusammenhang mit der Flutkatastrophe und begrenzt auf einen Betrag von 500 Mio. € ergreifen müssen, weil die Flutopfersoforthilfe aus dem Haushalt heraus ohne die Aufnahme zusätzlicher Schulden nicht hätte geleistet werden können. Inmitten der heißen Phase des Wahlkampfs sei dies eine unpopuläre Maßnahme gewesen. Das Gleiche habe für die Finanzierung des Wiederaufbaus durch die ebenfalls von ihm als unpopulär bezeichnete Verschiebung der bereits gesetzlich verankerten Steuerreform gegolten, zumal die Kosten des Wiederaufbaus damals ebenso wenig hätten beziffert werden können wie der Zeitpunkt, zu dem sie anfallen würden *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 9, 31, 42)*.

In der Ersten Lesung des von der Koalition eingebrachten Entwurfs eines Flutopfersolidaritätsgesetzes (BT-Drs. 14/9894) war zwischen den Bundestagsfraktionen unstreitig, dass den Opfern der Flut Hilfen in Höhe von 10 Mrd. € zur Verfügung gestellt werden sollten. Streitig war die Finanzierung. Der Bayerische Ministerpräsident und Kanzlerkandidat von CDU und CSU führte hierzu im Plenum des Deutschen Bundestages aus:

> *„(...) Zweitens wollen wir – anders als die Bundesregierung – den Hilfsfonds mit den verfügbaren Gewinnen der Bundesbank des Geschäftsjahres 2001 in Höhe von 7,74 Mrd. € finanzieren. Das wird eine unionsgeführte Bundesregierung sofort beschließen, wenn wir demnächst im Bundestag die Mehrheit haben (...) Mit unserem Konzept werden die Schulden langsamer abgebaut.“ (Stenographischer Bericht 14/251, S. 25424).*

Der Bundesfinanzminister entgegnete hierauf:

> *„Höhere Zinsen, verehrter Herr Kollege Stoiber, sind nichts weiter – das ist der ganze Unterschied – als höhere Steuern in der Zukunft. Der ganze Unterschied zwischen Ihren Finanzierungsvorschlägen und unseren besteht darin, dass wir sofort bezahlen, während Sie die Finanzierung über die Banken vornehmen (...) Ich habe immer gesagt, dass der Haushalt auf Kante genäht ist.“ (Stenographischer Bericht 14/251, S. 25429).*

5. Der ifo-Geschäftsklimaindex vom 28. August 2002

Am 28. August 2002 gab das ifo-Institut bekannt, dass der Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft den dritten Monat in Folge sowohl für Westdeutschland als auch für Ostdeutschland einen Rückgang zu verzeichnen habe. Dem ifo-Institut zufolge signalisierte das erneute Absenken des Geschäftsklimaindexes für die alten Bundesländer, dass der Aufschwung zumindest vorübergehend unterbrochen sein könnte. Das Institut verwies darauf, dass der Rückgang des Geschäftsklimas primär aus einer ungünstigeren

Einschätzung der Perspektiven für die kommenden sechs Monate resultiert habe. Zudem seien aber auch die Urteile über die gegenwärtige Lage schlechter ausgefallen. Zur Eintrübung des Geschäftsklimas hätten, wie schon im Juli, vor allem ungünstigere Meldungen aus dem Verarbeitenden Gewerbe beigetragen. Gleichzeitig erklärte das ifo-Institut, die neuen Zahlen zum Geschäftsklimaindex stellten die jüngste Prognose des Instituts mit 0,7 % Wachstum vom BIP noch nicht in Frage.

In seiner Vernehmung durch den Ausschuss hat Bundesfinanzminister Eichel darauf hingewiesen, dass trotz des negativen Signals des ifo-Geschäftsklimaindexes der Trend bei den von ihm für wichtig gehaltenen Konjunkturindikatoren Auftragseingang und Produktion in der Industrie auch weiterhin aufwärts gerichtet gewesen sei *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S.* 7).

Auch der Chef des Bundeskanzleramts, Staatssekretär Dr. Frank-Walter Steinmeier, hat angegeben, aus Sicht der Bundesregierung sei diese dritte Absenkung des ifo-Geschäftsklimaindexes in Folge ein ernst zu nehmendes Anzeichen für eine Verschlechterung der Konjunkturlage gewesen. Er räumte ein, dass die Bundesregierung Anlass zu erhöhter Wachsamkeit gehabt habe, es habe jedoch keine Veranlassung bestanden, der von den Wirtschaftsexperten erwarteten gesamtwirtschaftlichen Belebung im weiteren Jahresverlauf zu widersprechen. Die Bundesregierung habe darüber hinaus keine verlässliche Basis dafür gehabt, von ihrer Wachstumsprognose von ¾ Prozent abzurücken. Dies gelte umso weniger, als die nächste turnusmäßige, auf gesicherten Daten beruhende Überprüfung der Projektion ohnehin im Oktober angestanden habe. Zudem verwies auch Dr. Steinmeier darauf, dass zu gleicher Zeit der Trend der anderen Konjunkturindikatoren aufwärts gerichtet blieb *(30. Sitzung, Protokoll Dr. Steinmeier, S. 9)*.

X. Die Situation im September 2002

1. Die Haushaltsdebatte im September 2002

Zehn Tage vor der Bundestagswahl, am 12. September 2002, fand im Plenum des Deutschen Bundestages die Erste Lesung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2003 (Haushaltsgesetz 2003) statt *(Stenographischer Bericht der 252. Sitzung, Plenarprotokoll 14/252)*.

In seiner Rede zur Einbringung des Haushalts nahm Bundesfinanzminister Hans Eichel zunächst Bezug auf die Flutkatastrophe insbesondere in den neuen Bundesländern. Zwar wisse man immer noch nicht, wie hoch der dadurch entstandene Schaden letztlich sei, bereits jetzt stünde aber eine zweistellige Milliardensumme als Hilfe für die Betroffenen bereit. Die Flutkatastrophe erfordere eine Änderung des Bundeshaushaltsplanentwurfs vom Juni an einigen wenigen Stellen. Zur Bündelung der Mittel kündigte Eichel die Gründung des Fonds „Aufbauhilfe“ an. Im Zusammenhang mit diesem Fonds erklärte Eichel weiter:

> *„Trotz der Zahlungen in diesen Fonds wird die Nettokreditaufnahme des Bundes in den nächsten Jahren, wie angekündigt, weiter sinken. Nach 21,1 Milliarden Euro in diesem Jahr bleibt es bei der für 2003 geplanten Neuverschuldung in Höhe von 15,5 Milliarden Euro. An diesem Wert werden wir festhalten.“ (Stenographisches Protokoll der 252. Sitzung vom 12. September 2002, S. 25461(B))*

Es ist langjährige Übung, dass der Bundesfinanzminister in der Rede zur Einbringung des Bundeshaushalts nach einem Überblick über die wirtschaftliche Lage die Eckwerte des Haushaltsentwurfs anhand der Soll-Zahlen und die Veränderung gegenüber den Soll-Zahlen des aktuellen Haushalts darstellt. So brachte der damalige Bundesfinanzminister Dr. Waigel den Haushalt 1996 mit den Worten ein:

> *„Mit 59,84 Mrd. DM bleibt die Nettokreditaufnahme knapp unter der Obergrenze von 60 Mrd. DM (...) Die Mehranforderungen an den Haushalt 1996 (...) haben die Kreditaufnahme gegenüber 1995 nur um 10 Mrd. DM erhöht (...)*
>
> *Bereits heute sind allerdings einige Zusatzforderungen an den Haushalt 1996 auf dem Tisch. Aus dem Vermittlungsergebnis zum Jahressteuergesetz 1996 kommen noch 1,6 Milliarden DM auf uns zu. Haushaltsrisiken gibt es noch beim Arbeitsmarkt, bei den Steuereinnahmen und bei den Zahlungen an die Europäische Union. Diese Risiken sind aber beherrschbar.*
>
> *Die Obergrenze von 60 Milliarden DM beim Defizit können wir einhalten, wenn wir der Konsolidierung und dem Moratorium auch im weiteren parlamentarischen Verfahren und im Haushaltsvollzug absolute Priorität einräumen.“ (Stenographischer Bericht 13/50, S. 4097).*

Die angekündigte Nettokreditaufnahme entsprach den Zahlen seines Entwurfs (BT-Drs. 13/2000), nicht aber der später verabschiedeten Nettokreditaufnahme in Höhe von 59,9 Mrd. DM (BT-Drs. 13/2627) oder gar des tatsächlich eingetretenen Defizits in Höhe von 78,28 Mrd. DM.

Den Haushalt 1997 brachte Dr. Waigel mit den Worten ein:

> *„Ich werde alles daran setzen, gemeinsam mit dem Haushaltsausschuss und den Politikern der Koalition die Nettokreditaufnahme 1996 unter 70 Milliarden DM zu halten.*
>
> *(Joseph Fischer [Frankfurt] [BÜNDIS 90/DIE GRÜNEN]: Ich denke, 60 Milliarden!)*
>
> *Ich habe vorher gesagt, daß wir die Nettokreditaufnahme in Höhe von 59 Milliarden DM nicht einhalten können. Dies ist aufgrund der Ereignisse und der neuen Schätzungen bezüglich des Arbeitsmarkts und der Steuermindereinnahmen unabweisbar. Die überplanmäßige Ausgabe habe ich absichtlich in der letzten Woche genehmigt und nicht in der Haushaltswoche; so können Sie dies gleich jetzt kritisieren. Wir haben nichts zu verbergen, meine Damen und Herren. Im übrigen haben Sie keine anderen Einschätzungen gehabt (...)*
>
> *Die Nettokreditaufnahme wird 1997 mit 56,5 Mrd. DM zwar gegenüber der alten Finanzplanung um rund 7 Mrd. DM steigen, ist aber gegenüber dem Soll von 1996 rückläufig.“ (Stenographischer Bericht 13/120, S. 10704)*

Dies waren ebenfalls die Soll-Zahlen des vorliegenden Haushaltsentwurfs (BT-Drs. 13/5200). Beschlossen wurde der Haushalt 1997 mit einer Nettokreditaufnahme von 53,3 Mrd. DM (BT-Drs. 13/6026), abgeschlossen mit einem Defizit von 63,7 Mrd. DM.

Auch bei Einbringung der Haushalte 1998 (BT-Drs. 13/8200) und 1999 (BT-Drs. 13/11100) verglich Bundesminister Dr. Waigel die Entwurfszahlen mit den Sollzahlen des laufenden Jahres *(Stenographischer Bericht 13/187, S. 16868 und 13/246, S. 22906).*

Entsprechend wollte Bundesminister Eichel seine Aussagen im Bundestagsplenum dahingehend verstanden wissen, dass es sich bei diesen, von ihm genannten Zahlen nur um Soll-Zahlen und nicht um Ist-Werte gehandelt habe *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 26).* Staatssekretär Dr. Overhaus stützte diese Interpretation. Jeder Abgeordnete im Plenum habe gewusst, dass die Zahl 21,1 Mrd. € natürlich nur die Sollzahl habe sein können. Der Minister habe mit seiner Äußerung keineswegs erklärt, dass die Nettokreditaufnahme voraussichtlich 21,1 Mrd. € betragen werde, er habe keine Prognose für das Haushaltsjahr 2002 abgegeben *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 39).* Er verstehe nicht, so Dr. Overhaus, wie jemand auf die Idee habe kommen können, die genannte Zahl als voraussichtliches Ist zu interpretieren. Dies habe im Haushaltsausschuss nicht gesagt werden müssen, da dort nur Fachleute säßen. Daher sei auch bekannt gewesen, dass es Schwierigkeiten gegeben habe, die Sollzahl von 21,1 Mrd. € einzuhalten und dass ein großes Risiko bestanden habe, oberhalb dieses Wertes abzuschließen *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 20, 40).*

Bundesfinanzminister Eichel hat hierzu ebenfalls in seiner Vernehmung ausgeführt, er habe mit der Zahl 21,1 Mrd. € „selbstverständlich" die Sollzahl nennen wollen. Dies entspreche der ständigen Praxis aller Bundesregierungen. Hintergrund sei die Tatsache, dass es zwei Mal im Jahr – im Mai und im November – eine Steuerschätzung gebe. Die eine gelte solange, bis sie durch die nachfolgende ersetzt werde. Auf dieser Basis werde jeweils eine Prognose über die zu erwartende Nettoneuverschuldung für das laufende Haushaltsjahr erstellt. Dazwischen würden zwar Monat für Monat in den Berichten des Ministeriums sowohl die Steuerergebnisse als auch die Ergebnisse auf der Ausgabenseite veröffentlicht, es würde jedoch keine neue Prognose im Hinblick auf das erwartende Jahresergebnis der Nettokreditaufnahme mitgeteilt. Zusätzliche Prognosen schafften lediglich Verwirrung, weil damit weitere Zahlen geschaffen würden, die sich am Jahresende möglicherweise nicht bewahrheiteten. Zum Zeitpunkt der Haushaltsdebatte hätten daher andere als die Sollzahlen, belastbar für den Haushalt 2002, nicht vorgelegen. Daher habe man die genannte Zahl überhaupt nicht anders verstehen können *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 30).* Eichel erklärte zudem, der Bayerische Finanzminister Prof. Dr. Faltlhauser sei im Jahr 2002 ebenso verfahren wie er, indem er den auf der Basis der Mai-Steuerschätzung erstellten Entwurf des Doppelhaushalts 2003/2004 im Oktober 2002 in den Landtag eingebracht und darauf hingewiesen habe, dass sich eine Änderung erst nach der November-Steuerschätzung ergebe. Auf den entsprechenden Vorhalt der SPD-Fraktion im Bayerischen Landtag habe er am 15. Dezember 2002 erklärt, dass er als seriöser Haushaltspolitiker für seinen Haushaltsentwurf die Zahlen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen" verwenden müsse. Nichts anderes habe er – Eichel – gemacht *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 57).*

Im Übrigen habe er zu diesem Zeitpunkt ebenso wie die Wirtschaftsforschungsinstitute noch mit einer Wirtschaftsbelebung gerechnet. So hätten alle zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Zahlen nach wie vor – wenn auch nicht mehr in der Stärke – eine Wachstumsbeschleunigung im zweiten Halbjahr 2002 und eine deutliche Wachstumsbeschleunigung im vierten Quartal bedeutet *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 18).* Ferner erklärte Eichel, eine negative Einschätzung von Seiten des Bundesfinanzministers wirke sich mit Sicherheit negativ auf die konjunkturelle Situation aus. Bereits Ludwig Erhard habe erklärt, dass die Wirtschaftsentwicklung zur Hälfte aus Psychologie bestehe. Als Finanzminister habe er in dem Abwägungsprozess gestanden, als Haushälter von zurückhaltenden Daten ausgehen zu müssen, um den Konjunkturverlauf positiv zu beeinflussen, dagegen den Märkten aber Mut machen zu müssen. Deswegen müsse man in einer solchen Funktion bei seiner Wortwahl auch sehr genau darauf achten, welche Signale man an die Märkte, an die Bürger und an die Investoren gebe. Er habe sich immer an das gehalten, was die Regierung jeweils als ihre Position beschlossen habe, d. h. an den Jahreswirtschaftsbericht sowie an die Steuerschätzungen vom Mai und November *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 19).*

Auf die Frage, ob er am 12. September 2002 selbst von einer Einhaltung der vorgesehenen Nettokreditaufnahme in Höhe von 21,1 Mrd. € ausgegangen sei, erklärte Eichel, sofern man ihm in der Sitzung des Haushaltsausschusses diese Frage gestellt hätte, würde er geantwortet haben, dass es außerordentlich schwierig werde, man sich aber um die Einhaltung bemühe. Eichel räumte ein, dass die Wahrscheinlichkeit der Einhaltung zwar immer geringer geworden sei: *„Es wurde immer gefährlicher; das ist richtig."* Redlicherweise habe er aber zu diesem Zeitpunkt nicht sagen können: *„Wir schaffen das nicht." (8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 44).*

Auf die Frage, ob im Haushaltsausschuss die Zahl von 33 Mrd. € Neuverschuldung oder die Zahl von 10 Mrd. € an Steuerausfällen für das Gesamtjahr oder das Risiko von 3,4 % Maastricht-Überschreitung angesprochen wurde, erklärte er, dass dem Haushaltsausschuss alle Ist-Zahlen, die es zu diesem Zeitpunkt gab, genannt worden wären, wegen neuerer Prognosen aber wie immer auf die November-Steuerschätzung verwiesen worden wäre *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 29 f.).*

2. Die Ergebnisse vom August 2002

a) Die Entwicklung der arbeitsmarktbedingten Ausgaben im August 2002

In einem Vermerk vom 6. September 2002 legte das Referat II C 1 seine Einschätzung der Finanzentwicklung beim Zuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit und bei der Arbeitslosenhilfe sowie der Arbeitsmarktentwicklung im Jahr 2002 nieder. Das Referat kam zu dem Ergebnis, dass sich auf Basis der Monate Januar bis August ein finanzieller Mehrbedarf für den Zuschuss an die BA in Höhe von 2,7 Mrd. € gegenüber dem veranschlagten Soll 2002 ergebe. Die Zuschüsse für die Arbeitslosenhilfe wurden mit +1,5 Mrd. € gegenüber dem Soll 2002 veranschlagt. Damit ergab sich gegenüber der Vormonatsschätzung des Referats ein weiterer Anstieg der arbeitsmarktbedingten Ausgaben um 0,5 Mrd. €. In den näheren Ausführungen wies das Referat darauf hin, dass die ungünstige Arbeitsmarktentwicklung vor dem Hintergrund aufkommender Signale eines verzögerten Konjunkturaufschwungs im August angehalten habe.

So habe ein leichter Anstieg der saisonbereinigten Arbeitslosenzahl trotz vielfältiger aktivierender Maßnahmen nicht verhindert werden können (+2.000 Personen). Auch die Zahl der Erwerbstätigen sei saisonbereinigt um 40.000 Personen gesunken und damit – wie schon in den Vormonaten – deutlich zurückgegangen. Auch die Lage auf dem Ausbildungsmarkt sei deutlich angespannter als vor einem Jahr. Im Gegensatz zum Vorjahr deute derzeit alles auf ein rechnerisches Lehrstellendefizit hin. Das Referat wies allerdings darauf hin, dass gegenüber dem August 1998 sich die Zahl der Arbeitslosen um rund 80.000 vermindert und sich die Zahl der Erwerbstätigen um rund 1,1 Mio. Personen erhöht habe. In der Einschätzung der Arbeitsmarktentwicklung im weiteren Jahresverlauf kam das Referat II C 1 wie schon im Vormonat zu dem Ergebnis, dass die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenzahl um rund 200.000 Arbeitslose höher liegen werde als im Vorjahr. Damit werde der aktuelle Eckwert der Bundesregierung vom April 2002 um rd. 100.000 Arbeitslose verfehlt.

Anders als in den Vormonaten legte das Referat II C 1 seine Informationen nicht in einer an Staatssekretär Dr. Overhaus gerichteten Leitungsvorlage, sondern in einem Vermerk dar, den dieser in Kopie erhielt *(Dokument Nr. 34)*.

b) Die Entwicklung der Steuereinnahmen im August 2002

Mit Vorlage vom 12. September 2002 informierte das Referat I A 6 Bundesfinanzminister Hans Eichel über die Steuereinnahmen des Bundes und der Länder im August 2002 *(Dokument Nr. 35)*. Danach stagnierten die Steuereinnahmen insgesamt (ohne Gemeindesteuern) auf dem vergleichsweise hohen Niveau des Vorjahresmonats. Erfreulich sei der Zuwachs bei den Steuern vom Umsatz. Hier seien die Einnahmen im August trotz nach wie vor schwacher Einzelhandelsumsätze erstmals seit April des Jahres im Vorjahresvergleich wieder um 2,6 % gestiegen. Auch die Körperschaftssteuer entwickelte sich positiv (-1,2 Mrd. € ggü. -2,0 Mrd. € im Vorjahresmonat).

Die kumulierte Veränderungsrate Januar bis August 2002 der Steuereinnahmen insgesamt habe sich danach mit -3,9 % (Vormonat -4,4 %) weiterhin etwas verbessert, liege aber noch deutlich unter dem für das Gesamtjahr prognostizierten Zuwachs von +2,1 % (Steuerschätzung vom Mai 2002). Die Steuereinnahmen des Bundes seien gegenüber dem August 2002 um -3,6 % gesunken. Die kumulierte Veränderungsrate für die Steuereinnahmen des Bundes im Zeitraum Januar bis August 2002 gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum betrage damit -4,7 % (Vormonat -4,9 %).

Diese Zahlen wurden vollständig im Monatsbericht des BMF vom Monat September 2002 *(S. 18)* veröffentlicht.

c) Die Prognose des Referats II A 2 für die weitere Entwicklung des Bundeshaushalts 2002

In der monatlichen Prognose über die Entwicklung des Bundeshaushalts 2002 auf der Grundlage der August-Ergebnisse unterrichtete das Referat II A 2 mit Vorlage vom 18. September 2002 den Abteilungsleiter II darüber, dass sich die Prognose auf dem Vormonatsniveau stabilisiert habe *(Dokument Nr. 36)*. Zwar müssten für den Arbeitsmarkt insgesamt nun 4,2 Mrd. € (gegenüber 3,7 Mrd. € im Vormonat) zusätzlich aufgewandt werden. Diese Mehrkosten würden jedoch durch Minderausgaben für Zinsen und Gewährleistungen kompensiert. Die Auswirkungen der zwischenzeitlich verhängten haushaltswirtschaftlichen Sperre im Zusammenhang mit der Hochwasserkatastrophe seien – so das Referat – in der aktuellen Prognose bereits berücksichtigt. Auf der Einnahmenseite bestätige sich hinsichtlich des Steueraufkommens die vormonatliche Schätzung. Eine leichte Verbesserung sei dagegen bei den Verwaltungseinnahmen zu verzeichnen.

Abschließend kam das Referat zu dem Ergebnis, dass die im Haushalt vorgesehene Nettokreditaufnahme von 21,1 Mrd. € wie bereits im Vormonat voraussichtlich rechnerisch auf rd. 32 Mrd. € ansteige.

3. Gerüchte über eine angebliche „Giftliste“ von Staatssekretär Dr. Overhaus unmittelbar vor der Wahl

Das Nachrichtenmagazin „DER SPIEGEL“ berichtete in einem Vorabbericht am 21. September 2002 – einen Tag vor der Bundestagswahl – unter dem Titel „Giftliste im Finanzministerium“, Haushaltsstaatssekretär Dr. Manfred Overhaus habe für das nächste Jahr zusätzliche Einsparungen von bis zu 20 Mrd. € gefordert. Anderenfalls sei das Ziel, schon 2004 einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen, nicht zu erreichen. Vor allem in den größten Etatposten Verteidigung sowie Arbeit und Soziales seien drastische Einschnitte vorgesehen. Da im Ministerium jedoch intern damit gerechnet werde, dass allenfalls ein Drittel dieser Streichvorhaben durchsetzbar sei, müssten in dem bereits vorliegenden Etatentwurf 2003 noch bis zu 7 Mrd. € eingespart werden. „DER SPIEGEL“ wies zugleich darauf hin, dass das Finanzministerium die Existenz derartiger „Giftlisten“ bereits dementiert habe.

Hierzu befragt, hat Staatssekretär Dr. Overhaus in seiner Vernehmung erklärt, zwar könne er sich an das genaue Datum nicht mehr erinnern, aber zu etwa dieser Zeit habe er im Kollegium in Anwesenheit von Bundesminister Eichel über die Situation des Bundeshaushalts vorgetragen *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 17, 35)*. In diesem Zusammenhang habe er darauf hingewiesen, dass – sofern das Haushaltsjahr 2002 so schlecht laufe wie von den Fachleuten geschätzt werde – für das Jahr 2003 ein riesiger Basiseffekt entstünde. Für diesen Fall habe man sich dann überlegen können, zu welchen Konsequenzen die Einsparung eines entsprechenden Gesamtbetrags auf der Ausgabenseite führen werde. Die sog. Giftliste, die im Kollegium im Einzelnen gar nicht besprochen worden sei, sei nichts anderes gewesen, als die Verteilung eines Gesamtbetrages proportional zum Haushaltsvolumen auf die Einzelpläne. Für jedes Ressort sei auf diese Weise ein bestimmter Einsparungsbetrag angedacht worden, so dass man die Bedeutung der Einsparungen für den einzelnen Bereich habe abschätzen können. Es habe sich also keineswegs um eine Liste mit Einzelsparmaßnahmen gehandelt, erklärte Dr. Overhaus. Eine solche Liste habe man damals nicht vorgelegt, obgleich vergleichbare Listen ohnehin „pausenlos in der Schublade“ lägen. Vor dem Hintergrund eines möglicherweise entstehenden Handlungsbedarfs seien daher die Kollegen im Kollegium gebeten worden darüber nachzudenken, *„was sie vielleicht an Vorschlägen zu einem bestimmten Zeitpunkt erarbeiten*

könnten". Entscheidungen über konkrete Einschnitte seien zu diesem Zeitpunkt jedoch noch nicht getroffen worden, sodass die Zurückweisung der Pressemeldung des Magazins „DER SPIEGEL" durch das BMF völlig zutreffend gewesen sei. Die Überlegungen des Kollegiums seien vielmehr erst im Oktober 2002 im Rahmen der Koalitionsvereinbarungen konkretisiert worden *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 18, 35).*

Bundesfinanzminister Eichel hat erklärt, jedes Finanzministerium – Bund oder Länder – verfüge permanent über solche Listen. Aufgrund der ständigen Finanznot würden für jeden Haushalt alle Positionen auf die Frage einer möglichen Kürzung untersucht. Auch handele es sich zumeist um altbekannte Positionen, bei denen schon früher Kürzungen angedacht, jedoch nicht durchgeführt worden seien. Auch das Land Bayern hätte im vergangenen Jahr nicht so schnell auf die November-Steuerschätzung reagieren können, wenn das dortige Finanzministerium nicht bereits frühzeitig über konkrete Einsparpläne verfügt hätte *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 21).*

XI. Kenntnis und Einschätzung der Haushaltslage im Bundeskanzleramt

1. Fachliche Zuständigkeit und Kontakt zum BMF auf Arbeitsebene

Die fachliche Zuständigkeit innerhalb des Bundeskanzleramtes für die Frage der Haushaltsführung und des Haushaltsvollzugs lag bei der Abteilung 4, Wirtschafts- und Finanzpolitik.

Der Leiter des früheren für Haushalts- und Finanzpolitik sowie für Bund-Länder-Finanzbeziehungen zuständigen Referats 413, der Zeuge Klein, erklärte in seiner Vernehmung durch den Ausschuss, er habe gegenüber den Fachreferaten im BMF keine Überwachungsfunktion. Seine Aufgabe sei es vielmehr, die im BMF erarbeiteten bzw. vorhandenen Informationen zu sammeln und für die Leitung des Kanzleramtes aufzubereiten bzw. zusammenzustellen, sofern dort ein entsprechendes Interesse bestehe und/oder von dort eine Darstellung oder Unterrichtung in Auftrag gegeben worden sei. Hierbei würden auch schriftliche oder mündliche Bewertungen seitens des BMF herangezogen und gegebenenfalls mit eigenen Erkenntnissen abgeglichen. Zu diesem Zweck habe er regelmäßigen, zumeist telefonischen Kontakt zu den zuständigen Ansprechpartnern aus den Abteilungen I und II des BMF gepflegt und zuweilen auch Ministervorlagen und Vermerke aus dem Ministerium erhalten *(25. Sitzung, Protokoll Klein, S. 9, 17)*. Hinsichtlich des Bereichs Bundeshaushalt habe es sich bei den Ansprechpartnern in erster Linie um die Leiter der Referate II A 1 und II A 2 gehandelt *(25. Sitzung, Protokoll Klein, S. 8)*. Äußerst selten habe er dagegen mit dem Leiter des für die Steuerschätzung zuständigen Referats I A 6, dem Zeugen Dr. Schoof, gesprochen. Für die Zeit vor September 2002 schließe er einen solchen Kontakt jedenfalls aus *(25. Sitzung, Protokoll Klein, S. 9).*

Der Leiter der Gruppe 41, der Zeuge Claßen, bestätigte den regelmäßigen Kontakt zu dem Fachbeamten im BMF, der auch im Wahljahr 2002 routinemäßig wie immer verlaufen sei, d. h. bis zum Wahltag habe man sich in dem üblichen Umfang gegenseitig informiert. Sein Ansprechpartner sei üblicherweise der damalige Leiter der Abteilung I im BMF Engelmann gewesen. Mit ihm habe er engen Kontakt gehabt im Hinblick auf die laufende Beobachtung der Konjunktur, die Beurteilung der aktuellen Lage und die Schlussfolgerungen, die sich daraus für die künftige Entwicklung der Konjunktur ergeben hätten. Mit den Referatsleitern Dr. Schoof oder Schlautmann habe er dagegen keinen persönlichen Kontakt gehabt. Zur Arbeitsweise im Kanzleramt erklärte Claßen, die vom BMF erhaltenen Fakten und Zahlen würden übernommen und in der Form von Vorlagen aufbereitet. Zusammen mit den Schlussfolgerungen und politischen Bewertungen würden diese nach einer internen Abstimmung über den Abteilungsleiter an den Chef des Bundeskanzleramtes sowie an den Bundeskanzler weitergeleitet *(25. Sitzung, Protokoll Claßen, S. 32 f.).*

2. Kenntnis und Einschätzung durch die Abteilung 4

Der Zeuge Klein hatte laut seiner Aussage vor dem Ausschuss selbstverständlich sowohl Kenntnis von den Ergebnissen der Steuerschätzung im Mai 2002 als auch von den Steuerausfällen im wichtigen Steuermonat Juni 2002. Zwar habe er die konkrete Höhe dieser Ausfälle nicht gekannt, da ihm der Vermerk des Referats I A 6 vom 17. Juli 2002 nicht zur Kenntnis gelangt sei, er habe aber aus dem BMF relativ frühzeitig erfahren, dass die Ausfälle erheblich gewesen seien. Da er jedoch in Übereinstimmung mit seinen Vorgesetzten und den Wirtschaftsforschungsinstituten mit einem Aufschwung in der zweiten Jahreshälfte gerechnet habe, seien ihm diese Zahlen nicht so alarmierend erschienen. Es habe auch aus seiner Sicht keinen Anlass für eine Revision der Wachstumsschätzung der Bundesregierung vom Frühjahr 2002 in Höhe von ¾ % gegeben *(25. Sitzung, Protokoll Klein, S. 8)*. Die fortlaufende Einschätzung der voraussichtlichen Nettokreditaufnahme durch das Referat II A 2 im BMF, so gab der Zeuge an, habe er ebenfalls nicht gekannt *(25. Sitzung, Protokoll Klein, S. 13).*

Der Zeuge Claßen hat ausgeführt, die Steuerschätzung im Mai 2002 sei für alle Beteiligen eine große Enttäuschung gewesen. Gleichwohl habe man die Erwartung gehabt, dass im weiteren Jahresverlauf die ungünstige Steuerentwicklung durch eine anziehende Konjunktur und durch irreguläre Effekte aufgeholt werden könne. Der Juni-Steuertermin habe diese Erwartung zwar nicht bestätigt. Man sei aber in der Abteilung 4 übereinstimmend weiterhin davon ausgegangen, dass wegen der positiven Erwartungen für das 2. Halbjahr aufgrund des Halbjahresergebnisses nicht sicher auf ein ähnlich schlechtes Ganzjahresergebnis zu schließen sei. Diese Einschätzung habe man dann auch an die Leitung weitergegeben. Besondere Aufmerksamkeit habe die Steuerentwicklung des Monats Juni im Kanzleramt jedoch nicht erfahren. Man habe eher routinemäßig über das Halbjahresergebnis an die Leitung berichtet und die Ergebnisse auch nicht als so besonders alarmierend empfunden *(25. Sitzung, Protokoll Claßen, S. 31, 34).*

Der Zeuge Dr. Pfaffenbach bestätigte die Darstellung der Zeugen Klein und Claßen, die Bundesregierung habe bis zum Oktober keinen Grund gehabt, von ihrer Wachstumsschätzung aus dem Frühjahr in Höhe von ¾ % abzuweichen, weil praktisch alle Prognose-Institutionen diese Zahl abgedeckt hätten. Auch die Steuerschätzung im Mai und die schlechten Steuerergebnisse aus dem Juni wären – obgleich ihm die Höhe der Steuerausfälle bekannt gewesen sei – für

ihn kein Grund zur Beunruhigung gewesen, weil er ebenso wie seine Mitarbeiter entsprechend der Prognosen mit einem Aufschwung in der zweiten Jahreshälfte gerechnet habe. Insofern habe eine „Bombe“, wie sie der Zeuge Dr. Overhaus beschrieben hatte, nicht existiert. Ende August habe es dann mit dem schwachen ifo-Geschäftsklimaindex ein Signal der Schwäche gegeben, welches allerdings auch „noch nicht richtig brennend“ gewesen sei. Erst als die Steuerergebnisse des klassischerweise starken Monats September sowie die Daten für den Auftragseingang und die Produktion der Monate August und September in den Monaten Oktober bzw. November 2002 vorgelegen hätten, sei klar geworden, dass die Prognose abzuändern sei *(25. Sitzung, Protokoll Dr. Pfaffenbach, S. 42, 44)*.

3. Einschätzung durch den Chef des Bundeskanzleramtes und den Bundeskanzler

a) Unterrichtungen an den Chef des Bundeskanzleramtes und den Bundeskanzler durch die Abteilung 4 im Bundeskanzleramt

Der Zeuge Claßen hat vor dem Ausschuss erklärt, Bundeskanzler Gerhard Schröder sei von der Abteilung 4 im Mai zum Ergebnis der Steuerschätzung und im Juli zum Ergebnis der Steuerentwicklung im ersten Halbjahr jeweils über die aktuellen Daten informiert worden und hätte hierzu auch die Bewertung durch die Abteilung erhalten *(25. Sitzung, Protokoll Claßen, S. 31)*.

In der zweiten Hälfte des Monats August erreichten den Bundeskanzler und den Chef des Bundeskanzleramtes aus der Abteilung 4 positive Signale hinsichtlich der Entwicklung des Wirtschaftswachstums. So unterrichtete die Abteilung mit Vorlage vom 21. August 2002 beide gesondert über das am folgenden Tag vom Statistischen Bundesamt bekannt zu gebende Wirtschaftswachstum für das 2. Quartal 2002 *(Dokument Nr. 37)*. Danach sei das reale BIP gegenüber dem Vorjahr um 0,5 % und gegenüber dem Vorquartal um 0,3 % gestiegen. Wegen der starken Wachstumsrückgänge im 1. Quartal 2002 sei die Wirtschaftsleistung in der Halbjahresbetrachtung zwar gegenüber dem 1. Halbjahr 2002 um 0,4 % zurückgegangen, erstmals seit neun Monaten sei aber wieder ein Anstieg der privaten Konsumausgaben um 0,2 % zu verzeichnen gewesen. Auch die Vorratsveränderungen hätten sich mit +0,8 % positiv entwickelt. Die Abteilung 4 kam daher zu dem Ergebnis, dass sich die zu Jahresbeginn eingesetzte positive Wachstumsentwicklung im 2. Quartal sichtlich stabilisiert habe. Der deutliche Anstieg der Vorräte stelle ferner ein typisches Merkmal für positive Produktionserwartungen der Wirtschaft dar. Zusammen mit der Belebung des privaten Konsums sei dies ein sicheres Zeichen, dass das Vertrauen in einen sich beschleunigenden Aufschwung deutlich gewachsen sei.

Der Zeuge Dr. Pfaffenbach hat hierzu erklärt, seine Abteilung habe den Bundeskanzler Ende August auch über die Verschlechterung des ifo-Geschäftsklimaindexes unterrichtet, sei jedoch in ihrer Bewertung zu dem Ergebnis gelangt, dass die Wachstumsprognose der Bundesregierung aus dem Frühjahr nicht geändert werden müsse.

Bundeskanzler Gerhard Schröder hat in seiner Vernehmung durch den Ausschuss klargestellt, dass ihm die in den Monatsberichten des BMF veröffentlichten Zahlen über den Bundeshaushalt, insbesondere für die Einnahmen- und die Ausgabenseite, im Großen und Ganzen bekannt gewesen seien, obwohl er natürlich nicht jeden Bericht in allen Einzelheiten gelesen habe *(31. Sitzung, Protokoll BK Schröder, S. 8)*. Zudem sei er auch aus seinem Haus laufend über die Entwicklungen unterrichtet worden. Insofern habe er Kenntnis gehabt von den Zahlen der Steuerschätzung vom Mai 2002.

b) Einschätzungen des Chefs des Bundeskanzleramtes und des Bundeskanzlers

Staatssekretär Dr. Steinmeier hat vor dem Ausschuss zunächst darauf hingewiesen, dass er im Frühjahr und Sommer des Jahres 2002 vornehmlich mit drei Themenbereichen befasst gewesen sei, nämlich mit dem Kampf gegen den internationalen Terrorismus, mit der grundlegenden Reform des Arbeitsmarktes und schließlich mit der Flutkatastrophe. Diese Aufgaben hätten in dem den Untersuchungsauftrag umfassenden Zeitraum ganz wesentlich sein Wahrnehmungsspektrum bestimmt *(30. Sitzung, Protokoll Dr. Steinmeier, S. 8)*.

Dr. Steinmeier erklärte weiter, die Bundesregierung habe alle belastbaren Daten zur Wirtschafts- und Finanzlage öffentlich gemacht, so dass eine sehr hohes Maß an Transparenz gewährleistet worden sei. So habe das BMF monatlich den jeweiligen Ablauf des Bundeshaushalts, d. h. Einnahmen- wie Ausgabenseite, veröffentlicht. Es sei also weder etwas verfälscht noch unter der Decke gehalten worden *(30. Sitzung, Protokoll Dr. Steinmeier, S. 9)*.

Die Bundesregierung sei im Jahr 2002 – ebenso wie die unabhängigen Wirtschaftsforschungsinstitute – bis zum Herbst 2002 von einem wirtschaftlichen Aufschwung in der zweiten Jahreshälfte ausgegangen. Ein ernst zu nehmendes Anzeichen für eine Verschlechterung der Konjunkturlage sei aus seiner Sicht dann erst die dritte Absenkung des ifo-Geschäftsklimaindexes in Folge Ende August 2002 gewesen. Aber auch zu dieser Zeit sei der Trend bei wichtigen anderen Konjunkturindikatoren – wie Auftragseingang und Produktion – noch aufwärts gerichtet gewesen. Die Bundesregierung, so Dr. Steinmeier, habe daher Anlass zu erhöhter Wachsamkeit, aber keine Veranlassung gehabt, der von den Wirtschaftsexperten erwarteten gesamtwirtschaftlichen Belebung im weiteren Jahresverlauf zu widersprechen. Sie habe demzufolge auch keine verlässliche Basis gehabt, von ihrer Wachstumsprognose von ¾ % abzurücken. Dies habe umso mehr gegolten, als die nächste turnusmäßige, auf gesicherten Daten beruhende Überprüfung der Projektion ohnehin im Oktober angestanden habe (*30. Sitzung, Protokoll Dr. Steinmeier, S. 9 f.)*.

Auf Nachfrage erklärte Dr. Steinmeier, von den Berechnungen des zuständigen Haushaltsreferats II A 2 im BMF aus dem Juli 2002, in denen mit einem Anstieg der Nettokreditaufnahme auf über 30 Mrd. € gerechnet wurde, habe er keine Kenntnis gehabt (*30. Sitzung, Protokoll Dr. Steinmeier, S. 21)*. Erst die Daten zum Auftragseingang und zur Produktion für August und September, die Anfang Oktober bzw. Anfang November vorgelegen hätten, sowie die enttäuschende Entwicklung der Einnahmen des großen Steuermonats September hätten für ihn eine Belebung im Jahresverlauf zunehmend unwahrscheinlich werden lassen und zu

der Gewissheit geführt, dass sich die ehrgeizigen Haushaltsziele der Bundesregierung nicht erreichen lassen würden. Dagegen sei es nach seiner Ansicht nicht möglich gewesen, aus dem schwachen Steueraufkommen des 1. Halbjahres, von dem er zeitnah und in konkreten Zahlen Kenntnis erhalten habe und über dessen Folgen im Kanzleramt auch gesprochen worden sei *(30. Sitzung, Protokoll Dr. Steinmeier, S. 29)*, eine sichere Schlussfolgerung dahingehend zu ziehen, dass die in der Mai-Steuerschätzung für 2002 prognostizierten Steuereinnahmen deutlich verfehlt würden *(30. Sitzung, Protokoll Dr. Steinmeier, S. 10)*.

Der Zeuge Dr. Steinmeier hat weiter erklärt, über angebliche interne Auseinandersetzungen oder Meinungsverschiedenheiten im BMF sei ihm zum damaligen Zeitpunkt überhaupt nichts bekannt geworden. Weiter führte er aus:

> *„...es gehört in der Politik – (...) – mehr dazu, als nur Zahlen aus dem Rechner zu nehmen und sie zu Politik zu erklären. In der Tat gehört die Einschätzung dazu, die Sie aus dem gesamten Spektrum des Fachwissens des eigenen Ressorts und, wie ich vorhin geschildert habe, aus dem umfangreich vorhandenen Wissen in den Wirtschaftsforschungsinstituten und anderen Einrichtungen heranziehen, um darauf dann eine eigene Entscheidung zu gründen. Ich habe keinen Anlass, anzunehmen, dass der Bundesfinanzminister diesen Sachverstand nicht gesucht hat. Deshalb fühle ich mich damals und auch heute in keiner Weise vom Bundesfinanzminister unvollständig informiert" (30. Sitzung, Protokoll Dr. Steinmeier, S. 22).*

Bundeskanzler Gerhard Schröder hat in seiner einleitenden Stellungnahme im Rahmen seiner Vernehmung durch den Ausschuss zunächst klargestellt, dass die aktuelle Entwicklung des Bundeshaushalts 2002 ihm jeweils bekannt gewesen sei. Die Zahlen für die Einnahmen- und Ausgabenseite, die das BMF monatlich veröffentliche, seien Ist-Zahlen und daher auch nicht in Frage zu stellen. Damit gehe es aus seiner Sicht offenbar nur darum zu prüfen, ob die Bundesregierung mit ihrer Einschätzung des weiteren Haushaltsverlaufs die Öffentlichkeit bewusst getäuscht habe. Die Bundesregierung habe jedoch, so erklärte Schröder, sowohl im Verlauf des Jahres 2002 als auch unmittelbar vor der Wahl im Mittel der Prognosen gelegen, die auf dem Markt gewesen seien. Erst die spätere Entwicklung im Verlauf der Monate Oktober und November mit den schlechten Steuerergebnissen aus dem September habe den bis dahin übereinstimmend positiven Prognosen die Grundlage entzogen. Dies bedeute aber nicht, dass die Prognosen der Bundesregierung bis zur Bundestagswahl am 22. September 2002 aus der damaligen Sicht ex ante, auf die es hier allein ankomme, falsch gewesen seien.

Zu einem früheren Zeitpunkt im Jahr habe man, so erklärte Schröder, in Übereinstimmung mit den unabhängigen Wirtschaftsforschungsinstituten wegen der nach oben zeigenden Konjunkturindikatoren keinen Grund gehabt, etwa die Steuerschätzung vom Mai zum Anlass zu nehmen, die eigene Prognose zu revidieren *(31. Sitzung, Protokoll BK Schröder, S. 9)*. Bundeskanzler Schröder hat weiter darauf hingewiesen, dass es allenfalls Ende August mit dem ifo-Geschäftsklimaindex einen ersten Hinweis auf mögliche Schwierigkeiten gegeben habe. Vor dem Hintergrund aber, dass die Konjunkturindikatoren Auftragseingang und Produktion weiter nach oben gewiesen hätten, habe die Bundesregierung davon abgesehen, eine abweichende Prognose zu veröffentlichen, um sich wirtschaftspolitisch nicht kontraproduktiv zu verhalten. Hierzu hat er ausgeführt:

> *„Denn wenn die Bundesregierung eine Prognose macht, die abweicht und die eine schlechtere Entwicklung verdeutlicht, dann muss sie natürlich auch immer darüber nachdenken, welche Wirkungen die Prognose auf die Entwicklung selber hat. Das heißt, wenn sie eine negativere Prognose macht, dann müssen schon alle Daten so sein, dass es dies rechtfertigt" (31. Sitzung, Protokoll BK Schröder, S. 9).*

Dass man mit dem Haushalt in Schwierigkeiten geraten würde und die Nettoneuverschuldung würde erhöhen müssen, habe sich erst nach den gewaltigen Steuereinbrüchen im September 2002 gezeigt, erläuterte Schröder *(31. Sitzung, Protokoll BK Schröder, S. 20)*. Was die internen Vermerke des Haushaltsreferats aus dem BMF angehe, in denen die voraussichtliche Nettokreditaufnahme eingeschätzt wurde, so seien ihm solche Vermerke nicht zur Kenntnis gelangt, erklärte Bundeskanzler Schröder. Nach seiner Kenntnis gebe es auch keinen ihm zugeleiteten Vermerk aus dem Kanzleramt, welcher diese Berechnungen zum Inhalt gehabt hätte *(31. Sitzung, Protokoll BK Schröder, S. 16 ff.)*.

XII. Die Entwicklung nach der Bundestagswahl – Die Haushaltsdaten des Monats September und die Einbringung des Nachtragshaushalts

1. Die Entwicklung der arbeitsmarktbedingten Ausgaben im September 2002

Auf der Basis der Monate Januar bis September schätzte das Referat II C 1 in einer an Staatssekretär Dr. Overhaus gerichteten Vorlage vom 11. Oktober 2002 eine Zunahme der Mehrbelastung für den Zuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit von +0,3 Mrd. € gegenüber dem Vormonat *(Dokument Nr. 38)*. Bei der Arbeitslosenhilfe zeige sich dagegen keine Veränderung gegenüber der Vormonatsschätzung. Den geschätzten Mehrbedarf der Bundesanstalt für Arbeit gegenüber dem Vormonat führte das Referat auf die Fortsetzung „der äußerst ungünstigen Beschäftigtenentwicklung" zurück. Darüber hinaus bleibe auch die Dynamik der durchschnittlichen Arbeitslosenversicherungsbeiträge der Beitragszahler hinter den Einnahmen nach den Eckwerteschätzungen der Bundesregierung zurück. Zwar sei im September die Arbeitslosigkeit gegenüber dem Vormonat saisonbedingt um 76.000 Personen zurückgegangen, saisonbereinigt sei die Arbeitslosenquote gegenüber dem Vormonat jedoch praktisch unverändert geblieben. Positiv vermerkte das Referat, dass der Rückgang bei der Zahl der Erwerbstätigen deutlich geringer ausgefallen sei als im Juli. Dagegen habe sich die Zahl der gemeldeten offenen Stellen im September noch ungünstiger entwickelt als im Vormonat (-38.000 gegenüber dem Vormonat bzw. -65.000 gegenüber dem Vorjahresmonat). In seiner abschließenden Einschätzung der Arbeitsmarktentwicklung im weiteren Jahresverlauf sah das Referat weiterhin einen Anstieg der jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenzahl um knapp 200.000 Arbeitslose gegenüber dem Vorjahr. Damit werde der aktuelle Eckwert der Bundesregierung vom April des Jahres um rd. 100.000 Arbeitslose verfehlt.

2. Die Entwicklung der Steuereinnahmen im September 2002

Die Entwicklung der Steuereinnahmen im September 2002 sowie für das Gesamtjahr gegenüber dem Vorjahr lässt sich dem Monatsbericht des BMF vom Oktober 2002 entnehmen. Danach lagen die Steuereinnahmen insgesamt (ohne Gemeindesteuern) um 0,8 % niedriger als im Vormonat. Die kumulierte Veränderungsrate für den Zeitraum Januar bis September 2002 der Steuereinnahmen insgesamt gegenüber dem Vorjahr verbesserte sich damit von -3,9 % im Vormonat auf -3,5 %. Der Bericht wies darauf hin, dass die Rate damit aber noch deutlich unter dem bei der Steuerschätzung vom Mai 2002 prognostizierten Zuwachs von 2,1 % liege. Die Steuereinnahmen des Bundes lagen im September 2002 um -1,1 % unter dem Vorjahresergebnis. Insgesamt unterschritten die Steuereinnahmen des Bundes im Zeitraum Januar bis September 2002 die entsprechenden Einnahmen des Vorjahres um -4,2 %.

Hinsichtlich der Körperschaftsteuer lag das Aufkommen im Vorauszahlungsmonat September mit 2,6 Mrd. € zwar geringfügig unter dem Aufkommen des Vorjahresmonats, jedoch deutlich über dem der vorangegangenen Vorauszahlungstermine März mit 1,9 Mrd. € und Juni mit 0,9 Mrd. €. Bei den Steuern vom Umsatz war dagegen im September ein Anstieg um 2,1 % gegenüber dem Vorjahresmonat zu verzeichnen. Damit setzte sich diesbezüglich die positive Tendenz des vorangegangenen Monats August fort.

3. Prognose des Referats II A 2 für die weitere Entwicklung des Bundeshaushalts 2002

Mit Vorlage vom 15. Oktober 2002 unterrichtete das Referat II A 2 den Abteilungsleiter II darüber, dass die Konjunkturentwicklung zwar zu einer leichten Verschlechterung der Haushaltsdaten führe, die Prognose jedoch auch am Ende des 3. Quartals stabil bleibe *(Dokument Nr. 39)*.

Auf der Ausgabenseite sei eine leichte Entspannung eingetreten. Zwar führten die ungünstige Beschäftigungsentwicklung und die Entwicklung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge zu einem weiteren Mehrbedarf bei den Ausgaben für den Arbeitsmarkt. Dem stünden allerdings erhebliche Minderausgaben in den Bereichen Zinsen und im Bereich Schienenwegeinvestitionen der Deutschen Bahn AG gegenüber, so dass die Ausgaben nach derzeitigem Stand um nur noch rd. 2,8 Mrd. € (Vormonat: 3,2 Mrd. €) über dem Sollansatz lägen. Auf der Einnahmenseite sei dagegen ein weiterer Rückgang des Steueraufkommens zu verzeichnen, weswegen nach der aktuellen Projektion die Mindereinnahmen für das Jahr 2002 auf insgesamt 8,8 Mrd. € zu schätzen seien. Auch bei den Verwaltungseinnahmen sei mit einer geringfügigen Verschlechterung gegenüber dem Sollansatz in Höhe von 0,1 Mrd. € zu rechnen.

Im Ergebnis prognostizierte daher das Referat für das Gesamtjahr 2002 einen Anstieg der Nettokreditaufnahme rechnerisch von 21,1 Mrd. € auf voraussichtlich 32,8 Mrd. € (Vormonat: 32 Mrd. €). Damit liege sie um rd. 11,7 Mrd. € über dem im Bundeshaushalt 2002 vorgesehenen Defizit. Abschließend wies das Referat darauf hin, dass es realistisch sei, die im Soll unterstellten Erlöse aus dem Besserungsschein der Platzierung von Anteilen der Postnachfolgeunternehmen in Höhe von 1,7 Mrd. € als Einnahmeausfall zu werten. Das rechnerische Defizit erhöhe sich in diesem Fall auf 34,5 Mrd. €.

4. Die Einbringung des Nachtragshaushalts

Am 16. Oktober 2002 erklärte Bundesminister Eichel in einer Pressemitteilung, sein Ministerium werde in Kürze einen Nachtragshaushalt in den Deutschen Bundestag einbringen.

Wenige Tage zuvor, nach Aussage von Staatssekretär Dr. Overhaus etwa um den 10. bis 12. Oktober 2002 *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 47)*, hatte das Ministerium die Steuerergebnisse des von ihm für wichtig gehaltenen Vorauszahlungsmonats September 2002 erhalten, auf den man im Ministerium nach eigenem Bekunden besonders große Hoffnungen gesetzt hatte. Danach seien zwar im September die Steuereinnahmen laut der kumulierten Veränderungsrate gegenüber den Vormonaten angestiegen, gegenüber dem ohnehin schon sehr schwachen Vorjahresmonat September jedoch noch zurückgeblieben. Damit seien die Ergebnisse insgesamt – so Dr. Overhaus – „sehr enttäuschend“ gewesen und man habe erkannt, dass das Ziel der Steuerschätzung vom Mai 2002 nicht mehr erreicht werden würde. Von diesem Zeitpunkt an habe man überlegen müssen, wie man im Bundeshaushalt mit dem entstehenden Fehlbetrag umgehe, d. h. für welche der möglichen Handlungsalternativen – Haushaltsfehlbetrag, Aktienverkäufe oder Nachtragshaushalt – man sich entscheiden werde *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 47 f.)*.

Als Grund für das schlechte Steuerergebnis vom September nannte Staatssekretär Dr. Overhaus wiederum den starken Rückgang der Körperschaftsteuer. Die Hoffnung, dass sich das Körperschaftsteuereinkommen im Verlauf des Jahres 2002 wieder normalisieren werde, habe sich entgegen der Einschätzungen des Referats I A 6 nicht realisiert, und man habe lernen müssen, dass die Unternehmen auch weiterhin sehr schnell ihre Bilanzen korrigiert und insoweit ihre Steuerzahlung tatsächlich sehr rasch verkürzt hätten *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 49 f.)*.

Bundesfinanzminister Eichel hat erklärt, nach Eingang der schlechten Steuerergebnisse vom September sei erkennbar gewesen, dass die Linie der Steuerschätzung vom Mai im weiteren Jahresverlauf nicht mehr erreicht werden konnte. Hieraus habe er die Konsequenz gezogen und einen Nachtragshaushalt vorbereitet. Über die Absicht, einen Nachtragshaushalt einzubringen, habe er dann im Oktober auch den Chef des Bundeskanzleramtes informiert, gleichzeitig aber erklärt, dass die Höhe des Nachtragshaushalts erst nach der Steuerschätzung vom November festgelegt werden könne *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 59 f.)*. Eichel wies darauf hin, dass er sich in einem Jahr ohne Bundestagswahlkampf ebenso verhalten hätte, wie er es im Jahr 2002 getan habe. Er hätte im Gegenteil sogar bis zur öffentlichen Verkündung von Maßnahmen die Steuerschätzung im November abgewartet *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 11)*.

Das Kabinett verabschiedete den Nachtragshaushalt am 20. November 2002. Der Deutsche Bundestag sowie der Bundesrat haben am 19. Dezember 2002 zugestimmt. Im Jahresergebnis wurde die ursprünglich geplante Nettokreditaufnahme um 10,7 Mrd. € überschritten, der Sollansatz des Nachtragshaushalts allerdings um 2, 7 Mrd. € unterschritten.

5. Abschluss des Bundeshaushalts 2002

Der Bundeshaushalt 2002 schloss am 31. Dezember 2002 mit einer Nettokreditaufnahme von insgesamt 31,8 Mrd. € ab.

C. Die Einhaltung der Stabilitätskriterien des EG-Vertrags und des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts

I. Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt

1. Rechtsgrundlagen für die Festlegung der gesamtstaatlichen Defizitgrenze und deren Bemessungsgrundlage

Mit dem Vertrag von Maastricht haben die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union im Jahre 1992 den Grundstein für die stufenweise Verwirklichung einer Wirtschafts- und Währungsunion gelegt, deren dritte und letzte Stufe zum 1. Januar 1999 begann und an der Deutschland in vollem Umfang teilnimmt. Um einer Gefährdung der Stabilität dieser Wirtschafts- und Währungsunion durch eine unsolide Haushaltspolitik der einzelnen Mitgliedsstaaten entgegenzuwirken, haben die Vertragsparteien zugleich eine gemeinschaftsrechtliche Haushaltsdisziplin eingeführt. Zu den wesentlichen Voraussetzungen, die die Mitgliedsstaaten dauerhaft erfüllen müssen, gehört das Erreichen und die Einhaltung eines hohen Grades an dauerhafter Konvergenz, d. h. an Annäherung der wichtigsten Elemente der nationalen an die Grundzüge der gemeinschaftlichen Wirtschaftspolitik. Maßstab hierfür sind die in Art. 121 Abs. 1 EG-Vertrag festgelegten sog. Konvergenzkriterien. Eines dieser Kriterien fordert „eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand, ersichtlich aus einer öffentlichen Haushaltslage ohne übermäßiges Defizit gemäß Art. 104 Abs. 6 EG-Vertrag“. Referenzwerte für die Feststellung eines übermäßigen Defizits in diesem Sinne sind nach Art. 1 des dem EG-Vertrag beigefügten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit dann erreicht, wenn das gesamtstaatliche jährliche Finanzierungsdefizit mehr als drei Prozent vom BIP beträgt und/oder der öffentliche Brutto-Gesamtschuldenstand sich auf mehr als 60 % vom BIP beläuft. Innerhalb der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion besteht damit gem. Art. 104 Abs. 1 EG-Vertrag für die teilnehmenden Mitgliedstaaten die Verpflichtung, ein solches übermäßiges Defizit zu vermeiden.

Ob die Mitgliedsstaaten übermäßige öffentliche Defizite vermeiden, misst sich gemäß Art. 104 Abs. 2 des EG-Vertrages in Verbindung mit Art. 1 des dem Vertrag von Maastricht beigefügten „Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit“ daran,

– ob das Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizits zum BIP den Referenzwert von 3 % überschreitet, es sei denn, dass entweder das Verhältnis erheblich und laufend zurückgegangen ist und einen Wert in der Nähe des Referenzwerts erreicht hat oder der Referenzwert nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten wird und das Verhältnis in der Nähe des Referenzwerts bleibt, und

– ob das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum BIP den Referenzwert von 60 % überschreitet, es sei denn, dass das Verhältnis hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert.

Grundlage für die Berechnung des öffentlichen Defizits sind die Zahlen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR). Das gesamtstaatliche Defizit setzt sich zusammen aus den Finanzierungssalden der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden sowie der Sozialversicherungen.

2. Festellung der Haushaltsdisziplin der Mitgliedsstaaten

a) Übermittlung der relevanten Wirtschaftsdaten durch die Mitgliedsstaaten

Zur Gewährleistung der Dauerhaftigkeit wirtschaftlicher Konvergenz haben die Vertragsparteien mit einer Entschließung vom 17. Juni 1997 im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Vertrags von Amsterdam und den Verordnungen Nr. 1466/97 und Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 den sog. Stabilitäts- und Wachstumspakt vereinbart. Als supranationales Instrument soll dieser Pakt der Begrenzung innerstaatlicher Verschuldungsneigungen dienen und das mittelfristige und für alle Mitgliedsstaaten verbindliche Ziel eines nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts (close to balance or in surplus) zu erreichen helfen, indem er die Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite auch nach dem Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion durch ständige Überwachung der Einhaltung der Konvergenzkriterien sicherstellt. Im Rahmen des sog. multilateralen Überwachungsverfahrens nach Art. 99 Absätze 3 und 4 EG-Vertrag (ex-Art. 103) und des Defizitverfahrens nach Art. 104 EG-Vertrag (ex-Art. 104c) sind die Mitgliedsstaaten dazu verpflichtet, dem Rat und der Kommission mehrfach im Verlauf eines Jahres ihre relevanten Wirtschaftsdaten zu übermitteln: Jeweils vor dem 1. März und vor dem 1. September eines Jahres teilen die Mitgliedsstaaten der Kommission unter anderem

– ihr geplantes öffentliches Defizit für das laufende Jahr, eine aktualisierte Schätzung ihres tatsächlichen öffentlichen Defizits für das vorangegangene Jahr sowie

– ihre Schätzung der tatsächlichen Höhe des öffentlichen Schuldenstandes zum Ende des vergangenen Jahres mit (Verordnung (EG) Nr. 3605/93 DES RATES).

Zum Ende eines jeden Jahres reichen die Mitgliedsstaaten ihre sog. nationalen Stabilitätsprogramme bzw. deren Fortschreibung ein. Gemäß der Verordnung Nr. 1466/97 und entsprechend den Festlegungen des zuständigen Rates der europäischen Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN-Rat) stellt das nationale Stabilitätsprogramm die kurz- und mittelfristige Finanzpolitik der jeweiligen Mitgliedsstaaten dar. Hierzu gehören zwingend die Angabe der Erreichung des mittelfristigen Zieles eines ausgeglichenen Haushalts oder eines Überschusses sowie der Anpassungspfad in Richtung auf dieses Ziel und die voraussichtliche Entwicklung der Schuldenquote sowie die Untersuchung der Auswirkungen von Änderungen bei den wichtigsten ökonomischen Annahmen auf die Haushalts- und Verschuldenslage.

Für diese Meldung ist im Bundesministerium der Finanzen auf Arbeitsebene das Referat I A 1 zuständig, das seinerseits die ökonomischen Daten vor allem von dem Referat I A 4 zugeliefert bekommt.

Das Referat I A 4 erstellt an zwei Terminen im Jahr, einmal im Frühjahr und einmal im Herbst, auf der Grundlage einer gesamtwirtschaftlichen Projektion und der aktuellen Schätzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen" eine Schätzung zum gesamtstaatlichen Defizit. Zu diesen beiden Terminen steht ein relativ guter Datenkranz zur Verfügung, der eine Schätzung erlaubt.

Zwischen diesen beiden Terminen werden von dem Referat die Entwicklung der Haushalte und der Steuern beobachtet. Die Schätzungen werden in Form einer groben Peilung angepasst. Diese Anpassungen sind weder vom Charakter noch von der Qualität vergleichbar mit den beiden Standardschätzungen.

b) Die frühzeitige Warnung nach Art. 99 EG-Vertrag („blauer Brief")

Im Falle einer drohenden Verletzung insbesondere der Drei-Prozent-Defizitobergrenze durch die Mitgliedsstaaten sieht der Stabilitäts- und Wachstumspakt im Rahmen der multilateralen Überwachung ein präventives Frühwarnsystem nach Art. 99 Abs. 3 und 4 EG-Vertrag (ex-Art. 103) i.V.m. Art. 6 der Verordnung Nr. 1466/97 vor.

Gemäß Art. 99 Abs. 3 EG-Vertrag (ex-Art. 103) überwacht der Rat anhand von Berichten der Kommission die wirtschaftliche Entwicklung in jedem Mitgliedsstaat und in der Gemeinschaft sowie die Vereinbarkeit der Wirtschaftspolitik in den Mitgliedsstaaten mit den Grundzügen der gemeinsamen Wirtschaftspolitik und nimmt in regelmäßigen Abständen eine Gesamtbewertung vor, sog. multilaterale Überwachung.

Die auf der Grundlage von Art. 99 Abs. 5 EG-Vertrag erlassene Verordnung des Rates Nr. 1466/97 vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken präzisiert das Instrument der multilateralen Überwachung und legt die Regeln für den Inhalt, die Vorlage und die Prüfung der nationalen Stabilitätsprogramme und für die Beobachtung von deren Umsetzung im Rahmen der multilateralen Überwachung nach Art. 99 Abs. 3 und 4 EG-Vertrag durch den Rat fest, um das Entstehen übermäßiger öffentlicher Defizite in einem frühen Stadium zu verhindern. Gem. Art. 6 der Verordnung Nr. 1466/97 ermittelt der zuständige ECOFIN-Rat, ob die Haushaltslage der Mitgliedsstaaten von dem im nationalen Stabilitätsprogramm vorgegebenen mittelfristigen Haushaltsziel oder von dem entsprechenden Anpassungspfad erheblich abweicht oder abzuweichen droht bzw. das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion gefährdet. Hierzu geben sowohl die Kommission als auch der Wirtschafts- und Finanzausschuss eine Bewertung ab. Stellt der Rat sodann ein erhebliches Abweichen der Haushaltslage fest, so kann er auf entsprechende Empfehlung der Kommission vor dem Entstehen eines drohenden übermäßigen Defizits von mehr als 3 % mit qualifizierter Mehrheit als frühzeitige Warnung die erforderlichen Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedsstaat richten, die notwendigen Anpassungs- bzw. Korrekturmaßnahmen zu ergreifen. Im deutschen Sprachgebrauch hat diese frühzeitige Warnung des Rates die Bezeichnung „blauer Brief" erhalten.

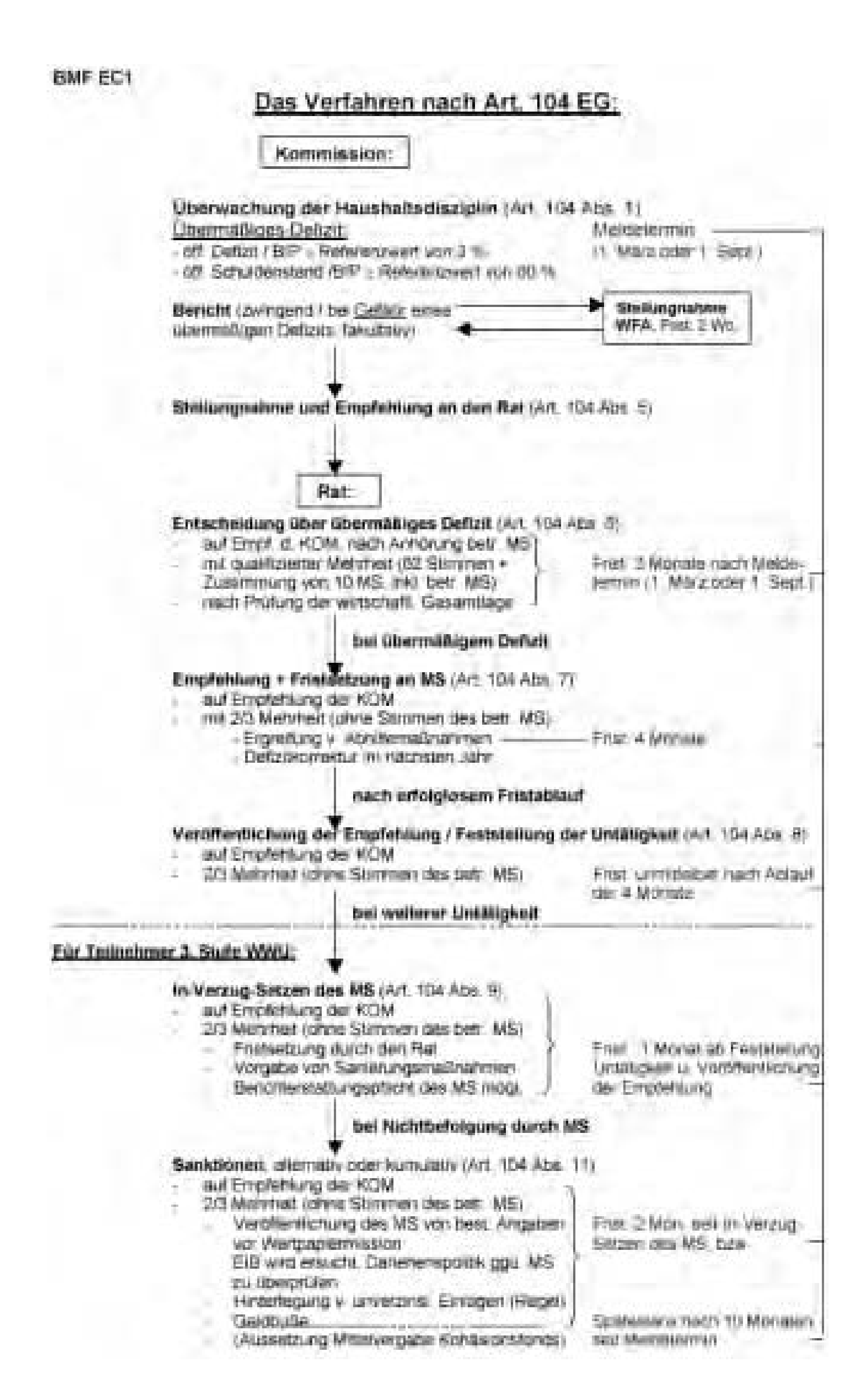
c) Das Verfahren bei Überschreitung des gesamtstaatlichen Defizits nach Art. 104 EG-Vertrag

Hiervon zu unterscheiden ist das Verfahren nach Art. 104 EG-Vertrag i.V.m. der Verordnung des Rates Nr. 1467/97 vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit im Falle des tatsächlichen Erreichens oder Überschreitens der Defizitobergrenze. Gem. Art. 104 Abs. 3 EG-Vertrag ist die Kommission verpflichtet, einen Bericht zu erstellen, wenn ein Mitgliedsstaat die Defizitobergrenze überschreitet und dies nicht nur ausnahmsweise, vorübergehend sowie in geringem Ausmaß geschieht und/oder wenn der öffentliche Gesamtschuldenstand die Grenze von 60 % vom BIP übersteigt, es sei denn, diese Entwicklung ist hinreichend rückläufig. Nach Berücksichtigung einer vom Wirtschafts- und Finanzausschuss abzugebenden Stellungnahme entscheidet die Kommission darüber, ob aus ihrer Sicht in einem Mitgliedsstaat ein übermäßiges Defizit besteht oder nicht. Bejaht sie dies, so legt sie dem ECOFIN-Rat gem. Art. 104 Abs. 5 i.V.m. Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1467/97 ihrerseits eine Stellungnahme und Empfehlung vor.

Ob ein übermäßiges Defizit besteht, entscheidet gem. Art. 104 Abs. 6 i.V.m. Art. 3 der Verordnung 1467/97 der ECOFIN-Rat mit qualifizierter Mehrheit innerhalb von drei Monaten nach dem letzten Meldetermin; stellt er ein übermäßiges Defizit fest, so spricht er gleichzeitig Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedsstaat aus und setzt ihm eine Frist für das Ergreifen wirksamer Maßnahmen. Die Korrektur sollte dann in dem auf die Feststellung des übermäßigen Defizits folgenden Jahr erreicht werden.

d) Sanktionen bei der Nichteinhaltung der Empfehlungen des Rates

Ergreift der betreffende Mitgliedsstaat keine geeigneten Maßnahmen, so kann der Rat den Beschluss fassen, gem. Art. 104 Abs. 8 bis 11 EG-Vertrag i.V.m. Art. 6 der Verordnung Nr. 1467/97 innerhalb von 10 Monaten nach dem letzten Meldetermin die in Art. 104 Abs. 11 EG-Vertrag vorgesehenen Sanktionen zu verhängen. Beispielsweise kann er von dem Mitgliedsstaat verlangen, bis zur Korrektur des Defizits eine unverzinsliche Einlage in angemessener Höhe bei der Gemeinschaft zu hinterlegen. Ob und welche Sanktionen er verhängt, steht im Ermessen des Rates. Wird das Defizit nicht innerhalb von zwei Jahren nach dem Sanktionsbeschluss korrigiert, kann der Rat die unverzinsliche Einlage in eine Geldbuße umwandeln. In jedem Folgejahr bis zur Aufhebung des Beschlusses über das Vorliegen eines übermäßigen Defizits beurteilt der Rat, ob der Mitgliedsstaat wirksame Maßnahmen getroffen hat. Anderenfalls besteht die Möglichkeit, die bereits verhängten Sanktionen – etwa durch eine zusätzliche Einlage – zu verschärfen. Ist das Defizit nach Auffassung des Rates korrigiert worden, so hebt er seine Entscheidungen gem. Art. 104 Abs. 12 EG-Vertrag auf und das Verfahren zur Feststellung eines übermäßigen Defizits ist beendet.



3. Innerstaatliche Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes – der nationale Stabilitätspakt

Für die innerstaatliche Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes tragen Bund und Länder gemeinsam die Verantwortung. Zwar ist gegenüber der Europäischen Union auf nationaler Ebene jeweils der Gesamtstaat zur Einhaltung der Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts verpflichtet. Wegen der verfassungsrechtlichen Grundsätze der Bundestreue sowie der gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes und der Länder richtet sich die Verpflichtung zur Einhaltung der Maastricht-Bestimmungen in der föderal strukturierten Bundesrepublik Deutschland gleichermaßen an Bund und Länder. Die Gewährleistung der gemeinsamen Einhaltung durch die jeweiligen mit Haushaltsautonomie ausgestatteten staatlichen Ebenen soll durch innerstaatliche Regelungen sichergestellt werden.

Vor diesem Hintergrund wurde in Deutschland im Jahr 2001 mit der Aufnahme einer allgemeinen Regelung zur Einhaltung der Maastricht-Bestimmungen und des Stabilitäts- und Wachstumspakts in das Maßstäbegesetz (MaßstG) die Grundlage für eine Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) gelegt (BGBl. 2001, S. 2302). In diesem Gesetz wurde in § 4 Abs. 3 festgelegt, dass bei der Gestaltung der öffentlichen Haushalte sicherzustellen sei, dass durch eine gemeinsame Ausgabenlinie die Bestimmungen des Maastricht-Vertrags und des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts zur Begrenzung des gesamtwirtschaftlichen Defizits umgesetzt würden. Im Zusammenhang mit der Neuregelung des Finanzausgleichs wurde schließlich im Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG) vom 20. Dezember 2001 die Änderung des HGrG beschlossen, nach der ein Verfahren die innerstaatliche Umsetzung der Vereinbarungen von Maastricht und des Europäischen Stabilitätspaktes sicherstellen soll. Zielsetzung des neuen § 51 a HGrG ist es, ein EU-taugliches Konzept zu entwickeln, das die institutionellen Strukturen des deutschen Föderalismus berücksichtigt. Hierzu sieht die Regelung insbesondere vor, dass Bund und Länder die Rückführung der Nettoneuverschuldung mit dem Ziel des Haushaltsausgleichs anstreben und dass der Finanzplanungsrat Empfehlungen zu einer gemeinsamen Ausgabenlinie und zur Haushaltsdisziplin bzw. zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin abgibt.

Ursprünglich sollte diese Regelung im Zusammenhang mit der Neuregelung des Finanzausgleichs erst zum 1. Januar 2005 in Kraft treten. Vor dem Hintergrund der im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts am 12. Februar 2002 gegenüber dem ECOFIN-Rat von Deutschland zugesagten Einhaltung der Stabilitätsziele erörterte allerdings der Finanzplanungsrat in einer Sondersitzung am 21. März 2002 deren Umsetzung auf den unterschiedlichen staatlichen Ebenen und kam überein, § 51 a HGrG schon zum 1. Juli 2002 unverzüglich noch in der laufenden Legislaturperiode in Kraft zu setzen. Der Deutsche Bundestag hat am 6. Juni 2002 einen entsprechenden Beschluss gefasst.

Mit ihrer Zustimmung zu diesem nationalen Stabilitätspakt haben die Länder ihre Mitverantwortung zur Einhaltung der europäischen Vorgaben zur Haushaltsdisziplin anerkannt. Dennoch bleiben weitere Punkte der innerstaatlichen Umsetzung offen. So sind insbesondere die Empfehlungen des Finanzplanungsrates nach wie vor nicht sanktionsbewehrt. Außerdem fehlt es an Regelungen, wie mögliche Sanktionszahlungen an die EU auf Bund und Länder zu verteilen wären.

Die Voraussage des gesamtstaatlichen Defizits ist mit einer Unschärfe behaftet, je später das Schätzdatum, desto genauer die Prognose. In den letzten elf Jahren lag die Prognose der Bundesregierung im Jahreswirtschaftsbericht für das laufende Jahr nur in vier Fällen um 0,2 % oder weniger am endgültigen Ergebnis. Selbst die Prognosen der Bundesregierung im Jahreswirtschaftsbericht für das abgelaufene Jahr lagen in der Hälfte der Fälle um 0,2 % oder mehr neben dem endgültig festgestellten Ergebnis.

Finanzierungssaldo des Sektors Staat (Anteil am BIP)

	Herbstgutachten des SVR[1)]	Projektion JWB der BReg für das lfd. Jahr[2)]	Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr des lfd. Jahres[3)]	Projektion Finanzplanungsrat Juni/Juli für das jew. Jahr	Projektion Finanzplanungsrat Nov./Dez. für das jew. Jahr	Endgültige bzw. vorläufige Ergebnisse Stat. BAmt[4)]
1993		-3 ½ %				-3,1 %
1994		-3 %				-2,4 %
1995		-2 ½ %		-2 ½ %	-3 %	-3,3 %
1996	-3,0 %	-3 ½ %		-3 ½ %	-3 ¾ %	-3,4 %
1997	-3,3 %	-2,9 %			-3 %	-2,7 %
1998	-2,6 %	-2 ½ %	-2,7 %	-2 ½ %	-2 ½ %	-2,2 %
1999	-1,8 %	-2 %	-1,8 %	-2 %	-1 ½ %	-1,5 %
2000	-1,3 %	-1 %	-1,1 %	-1 %	+1 ½ %[5)]	+1,3 %[6)]
2001	-1,6 %	-1 ½ %	-1,7 %	-1 ½ %	-2 ½ %	-2,8 %
2002	-2,3 %	-2 ½ %	-2,3 %	-2 ½ %	-3 ¾ %	-3,5 %

[1)] Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Herbst des Vorjahres): BT-Drs. 12/3774; 12/6170; 13/26; 13/3016; 13/6200; 13/9090; 14/73; 14/2223; 14/4792; 14/7569. Bis 1994 keine Angabe von Defiziten in der Abgrenzung der VGR. Projektion für 1995 (-10,1 %) einschließlich der Übernahme der Treuhand-Schulden

[2)] Jahreswirtschaftsberichte der Bundesregierung (Jahresbeginn): BT-Drs. 12/2018; 12/4330; 12/6676; 13/370; 13/3601; 13/6800; 13/10107; 14/334; 14/2611; 14/5201; 14/8175; 15/372

[3)] Bis 1998 kein Ausweis von Defizitquoten; [4] Nach ESVG 1995; Stand: August 2003, [5)] Einschließlich UMTS-Erlöse. Ohne UMTS: -1 %

[6)] Einschließlich UMTS-Erlöse. Ohne UMTS: -1,2 %

II. Verfahrensüberlegungen nach Art. 99 EG-Vertrag im Frühjahr 2002

1. Die Empfehlung der EU-Kommission an den ECOFIN-Rat

Mit Schreiben vom 29. Januar 2002 unterrichtete der für Wirtschafts- und Währungsangelegenheiten zuständige EU-Kommissar Dr. Pedro Solbes Bundesfinanzminister Eichel über die Absicht der Kommission, dem ECOFIN-Rat zu empfehlen, gegenüber Portugal und Deutschland eine sog. frühzeitige Warnung auszusprechen. Grund hierfür waren die mit dem nationalen Stabilitätsprogramm im Dezember 2001 von Deutschland an den ECOFIN-Rat übermittelten Wirtschaftsdaten und die darauf basierende Befürchtung der Kommission, dass Deutschland die im EG-Vertrag festgelegten sog. Stabilitäts- bzw. Konvergenzkriterien im Jahr 2002 möglicherweise nicht würde einhalten können.

Dementsprechend beschloss die EU-Kommission Ende Januar 2002, dem Rat zu empfehlen, gegenüber Deutschland und Portugal eine frühzeitige Warnung nach Art. 99 EG-Vertrag i.V.m. Art. 6 der Verordnung 1466/97 auszusprechen, da nach dem tatsächlichen gesamtstaatlichen Haushaltsdefizit von 2,6 % im Jahr 2001 das erwartete Defizit 2002 sich mit 2½ % noch immer in der Nähe der zulässigen Obergrenze von 3 % befand.

2. Öffentliche Diskussion in Deutschland über die Empfehlung der Kommission

In der deutschen Öffentlichkeit fand eine Diskussion darüber statt, wie sich der deutsche Bundesminister der Finanzen in der Sitzung des ECOFIN-Rates verhalten würde. Zum Einen gab es die Überlegung, die Entscheidung der Kommission hinzunehmen, zum Anderen wurde erwogen, offensiv gegen die geplante Verwarnung vorzugehen, da sie im Ergebnis nicht gerechtfertigt sei. Die Bundesregierung entschied sich im Ergebnis einvernehmlich dafür, die geplante Verwarnung nicht zu akzeptieren.

a) Darstellung der Diskussion über die Haltung der Bundesregierung in den Medien

In der Sendung „Sabine Christiansen“ vom 3. Februar 2002 zu dem Thema „Blauer Brief und rote Zahlen! Deutschland unter Druck…“ erklärte Bundesfinanzminister Hans Eichel, die Feststellungen der Kommission bedeuteten im Ergebnis eine massive Unterstützung seines finanzpolitischen Sanierungskurses. So habe man nicht dargelegt, dass die Bundesregierung eine falsche Politik betreibe und was sie anders machen solle. Es komme jetzt darauf an, die Konsolidierungspolitik konsequent weiterzuführen. Dies bedeute, dass es keinen Raum für zusätzliche Ausgabenprogramme geben werde. Im Moment bestehe in Deutschland die Situation, dass die Einnahmen der Länder nicht stärker zurückgegangen seien als die des Bundes, die Länder ihre Defizite jedoch aufgrund einer expansiven Ausgabenpolitik verdreifacht hätten. Dies werde sich ändern müssen, denn die Verantwortung für den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt liege beim Gesamtstaat. Derzeit fehle es noch an einem geeigneten Instrumentarium, um die Länder zur Sparsamkeit zu bringen. Im Übrigen sei Deutschland auf einem guten Weg. Auch die Steuerreform mit dem größten Entlastungsvolumen sei ein richtiger Schritt und zeige, dass Deutschland kein Hochsteuerland sei. Auch verfüge Deutschland über den höchsten Beschäftigungsstand seit der Wiedervereinigung. Er habe daher eine sehr genaue Planung, wie Deutschland bis zum Jahr 2006 zu einem ausgeglichenen Haushalt komme. Bereits in diesem Jahr werde es sichtbar wieder aufwärts gehen, sodass man am Ende des Jahres bei einem jahresbezogenen Wirtschaftswachstum von 3 % liegen und im nächsten Jahr den Durchschnitt der EU erreichen werde.

Nach Darstellung des Nachrichtenmagazins „DER SPIEGEL“ vom 9. Februar 2002 habe Bundesminister Eichel angeblich in der Kabinettsitzung vom 30. Januar 2002 empfohlen, ruhig zu bleiben und die Mahnung aus Brüssel lieber nicht zu kommentieren, sondern still zu kassieren. „DER SPIEGEL“ berichtete weiter, auch der Bundesaußenminister Joschka Fischer habe sich gegen ein offensives Vorgehen der Regierung gegen die Kommission gewandt und dazu geraten, den anderen Europäern ein gutes Beispiel zu sein und das gemeinsame Interesse an der Stabilität der Währung zu wahren.

Am 1. Februar 2002 erklärte Bundeskanzler Gerhard Schröder in New York gegenüber der Zeitung „International Herald Tribune“, er habe kein Verständnis für die Empfehlung der EU-Kommission und mutmaßte, für deren Vorgehen müsse es andere als ökonomische Gründe geben. Wenige Tage später, am 4. Februar 2002, führte auch Regierungssprecher Uwe-Karsten Heye in der Bundespressekonferenz aus, die Bundesregierung halte die geplante Verwarnung Deutschlands nicht für gerechtfertigt, da sich Berlin keine Politikverfehlung vorzuwerfen habe und das höhere Defizit ausschließlich konjunkturell bedingt sei. Im Übrigen stimme die Kommission inhaltlich mit der Bundesregierung völlig überein.

Gegenüber dem Ausschuss erklärte der Zeuge Heye, dass es in dieser Frage innerhalb der Bundesregierung keinen Konflikt gegeben habe. Es habe sich vielmehr um eine Bewertungsfrage gehandelt, bei der die Bundesregierung überein gekommen sei, sich sehr entschieden gegen den „blauen Brief“ zu wenden *(28. Sitzung, Protokoll Heye, S. 9)*. Heye bestätigte schließlich auch nicht die Meldung des Magazins „Wirtschaftswoche“ vom 7. Februar 2002, wonach er den Kanzler in der Frage des Umgangs mit dem drohenden „blauen Brief“ angeblich ungeschickt beraten habe. In dieser Frage, so erklärte Heye vor dem Ausschuss, habe er den Kanzler gewiß nicht beraten, da dieser über einen größeren Sachverstand verfügt habe *(28. Sitzung, Protokoll Heye, S. 14)*.

Die Zeitung „DIE WELT“ berichtete daraufhin am 5. Februar 2002, dass das Bundeskanzleramt den drohenden „blauen Brief“ wegen des Etatdefizits in Höhe von 2,7 % mit aller Kraft verhindern wolle. Nachdem der Bundesfinanzminister noch vor wenigen Tagen erklärt habe, gegen die Rüge der Kommission nichts unternehmen zu wollen, versuche die Bundesregierung nun, massiv zu intervenieren. Insbesondere Bundeskanzler Schröder solle angeblich den Bundesfinanzminister zu einer Ablehnung des „blauen Briefes“ drängen. Im Kanzleramt fürchte man, dass mit einer offiziellen Abmahnung Deutschlands durch die EU-Finanzminister der Opposition um Herausforderer Stoiber im Wahlkampf eine Steilvorlage gegeben werde. Dies solle Eichel laut „Die WELT“ beim Treffen des ECOFIN-Rates verhindern.

Am 6. Februar 2002 kündigte eine Sprecherin des BMF an, Bundesfinanzminister Eichel werde bei der Sitzung des ECOFIN-Rates am 12. Februar 2002 erläutern, dass das Verfahren des „early warning“ nicht gerechtfertigt sei.

In einem Interview mit der Zeitung „Handelsblatt“ vom 11. Februar 2002 und damit unmittelbar vor der Sitzung des ECOFIN-Rates erläuterte der Bundeskanzler schließlich nochmals seine Position und erklärte, er halte den Stabilitätspakt für richtig und vernünftig. Man müsse allerdings auch sehen, wie er angewendet werde. Nach dem Pakt habe sowohl derjenige Sanktionen zu erwarten, der die Kriterien des Stabilitätspakts nicht erfülle, als auch derjenige, der eine falsche Stabilitätspolitik betreibe. Nach allem, was die Bundesregierung wisse, werfe die Kommission ihr jedoch nicht vor, die Kriterien verletzt zu haben. Zwar gehe die Regierung derzeit von einem Defizit von 2,5 % und die Kommission von einem Defizit von 2,7 % aus, die Grenze von 3 % werde jedenfalls aber nicht überschritten. Weiter erklärte Schröder:

„Wir müssen uns mit einer Meinung der Kommission auseinandersetzen, von der ich glaube, dass sie mit dem Stabilitätspakt so nicht zu begründen ist. Im Übrigen wird uns bescheinigt, mit dem Konsolidierungskurs die richtige Politik zu verfolgen. Also: Wenn wir die richtige Politik machen und das Defizitziel nicht verletzen – wo ist dann die Begründung für eine Maßnahme, deren politische Wirkung ja nicht zu leugnen ist?“

b) Kritik des damaligen haushaltspolitischen Sprechers der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN am Bundeskanzler

Der damalige haushaltspolitische Sprecher der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hielt im Februar 2002 Kritik der Bundesregierung an der Kommission für unklug. Den Bundeskanzler griff er am 7. Februar 2002 in einem in einer Fernsehsendung übertragenen Interview mit den Worten an:

„[Bundeskanzler] Schröder war außerordentlich unklug und undiplomatisch in den letzten Tagen in Richtung Brüssel. Gerade der Rücktritt [von ECB-Präsident Duisenberg] führt natürlich jetzt auch zu einer Nachfolgediskussion, und in Verbindung mit den Irritationen, die die Deutschen mit ihrem Amoklauf gegen die Kommission auslösen, tut das dem Euro nicht gut.“

Der Bundeskanzler ärgerte sich über diese Äußerung und brachte seinen Unmut über den Zeugen Metzger auch gegenüber Mitgliedern der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum Ausdruck. Dies bestätigte sowohl der als Zeuge vernommene Bundeskanzler als auch der Zeuge Metzger.

Der Frage, ob – wie der Zeuge Metzger behauptet hat – in der selben Nacht vom Kanzleramt gegenüber der Partei- und Fraktionsführung von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angeregt worden war, auf den Vorwurf des Amoklaufs mit einer öffentlichen Distanzierung von Metzger zu reagieren, ging der Ausschuss nicht weiter nach. Eine solche öffentliche Distanzierung erfolgte jedenfalls nicht.

Im einzelnen äußerten sich die Zeugen vor dem Ausschuss wie folgt:

Der Zeuge Oswald Metzger berichtet in seinem im Jahr 2003 erschienenen Buch „Einspruch! Wider den organisierten Staatsbankrott“, er habe seinerzeit im Gegensatz zu Bundesaußenminister Joschka Fischer eine harte Haltung zum europäischen Stabilitätspakt eingenommen und sich gegen eine flexible Interpretation des Maastricht-Kriteriums gewandt *(a. a. O., S. 40)*. Ebenso wie ursprünglich Bundesfinanzminister Hans Eichel habe er daher im Februar 2002 zur „demütigen Hinnahme“ des drohenden „blauen Briefes“ aus Brüssel geraten. Seiner Auffassung nach hätte sich der damit verbundene Druck aus Brüssel als sehr hilfreich gegen Heilsversprechungen in den Wahlprogrammen der Parteien erweisen können. Nur so wären Strukturreformen bei sozialstaatlichen Leistungen und eine konsequente Konsolidierung des Bundeshaushalts auf der Ausgabeseite zu erreichen gewesen, ohne die Deutschland das Drei-Prozent-Kriterium nicht einhalten könne.

Metzger spekuliert in seinem Buch, dass Bundeskanzler Gerhard Schröder sich am 4. Februar 2002 in Paris der französischen Unterstützung für den deutschen Widerstand gegen das Maastrichtkriterium versichert habe. Metzger mutmaßt, dass hierbei auch die Regelung der Nachfolge Wim Duisenbergs als EZB-Präsident durch einen Franzosen eine Rolle gespielt habe. Weiter schreibt Metzger:

„Die Tagesthemen griffen am 7. Februar das Thema auf. Am Abend der Weiberfastnacht gegen 22.45 Uhr saß Gerhard Schröder höchstpersönlich vor dem Bildschirm im Kanzleramt und hörte den Abgeordneten Metzger sagen: „Schröder war außerordentlich unklug und undiplomatisch in den letzten Tagen in Richtung Brüssel. Gerade der Rücktritt (Duisenberg) führt natürlich jetzt auch zu einer Nachfolgediskussion, und in Verbindung mit den Irritationen, die die Deutschen mit ihrem Amoklauf gegen die EU-Kommission auslösen, tut das dem Euro nicht gut.“

Der Kanzler, so Metzger in seinem Buch weiter, sei daraufhin so aufgebracht gewesen, dass er unmittelbar nach der Sendung den damaligen Vorsitzenden der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Rezzo Schlauch, ins Kanzleramt zitiert und diesem kurz vor Mitternacht lautstark klargemacht habe, er werde sich das nicht bieten lassen. Die Äußerungen Metzgers seien in höchstem Maße koalitionsschädigend. Er habe daher von den Grünen gefordert, die Angelegenheit bis zum nächsten Morgen öffentlich zu bereinigen. Die Pressestelle der Grünen habe dann in großer Eile eine Pressemitteilung gefertigt, in der sich der Parteivorsitzende Fritz Kuhn und der Fraktionsvorsitzende Rezzo Schlauch von seinen (Metzgers) „Ausfällen“ mit deutlichen Worten distanziert hätten. Da der Tagesthemen-Beitrag jedoch keine Agenturreaktionen zur Folge gehabt habe und die Tickerlage ruhig geblieben sei, sei Rezzo Schlauch am nächsten Morgen nochmals im Kanzleramt erschienen und habe Schröder vorgeschlagen, auf eine Distanzierung von Metzger in der Presse zu verzichten, weil man damit das Thema unnötigerweise hochziehe. Schröder habe sich inzwischen soweit beruhigt gehabt, dass er angesichts der ruhigen Nachrichtenlage Schlauchs Vorschlag akzeptiert habe. Die vorbereitete Presseerklärung sei daher nicht an die Öffentlichkeit gelangt *(a. a. O., S. 42)*.

In seiner Zeugenvernehmung durch den Ausschuss hat der Zeuge Metzger diese Darstellung bekräftigt *(28. Sitzung, Protokoll Metzger, S. 25)*. Aus seiner Sicht sei es im Prinzip zwischen der deutschen und der französischen Regierung klar gewesen, dass man entgegen den Warnungen der eigenen

rot-grünen Haushälter und Finanzpolitiker den Stabilitätspakt flexibler habe auslegen wollen. Hierzu habe es einen langen Vorlauf gegeben, der schließlich Anfang Februar 2002 in den Äußerungen Chiracs gegipfelt habe, dass die Franzosen zur Erhöhung der Verteidigungsausgaben die Drei-Prozent-Hürde reißen wollten. Zu dieser Zeit habe eine Runde von etwa zehn bis zwölf Finanzpolitikern der SPD und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit Bundesfinanzminister Eichel stattgefunden, in der er, Metzger, Hans Eichel in seiner auch öffentlich angedeuteten Haltung, den „blauen Brief“ „in Demut“ hinzunehmen, unterstützt habe. Metzger räumte ein, dass es im Rahmen dieses Gesprächs diesbezüglich allerdings auch andere Stimmen gegeben habe *(28. Sitzung, Protokoll Metzger, S. 44)*. Zum damaligen Zeitpunkt sei quasi die Strategie für die Finanzpolitik im Wahljahr mit der Begründung bestimmt worden, „die Ansprüche an die Politik im Wahljahr niedrig zu halten und Begehrlichkeiten totzutreten“. Dies sei gut für die Finanzpolitik und das Land. Letztlich sei diese Strategie aber nicht aufgegangen, weil andere Interessen im Regierungslager die Oberhand gewonnen hätten *(28. Sitzung, Protokoll Metzger, S. 30)*. Dies sei ihm, Metzger, letztlich klar geworden, nachdem er wenig später die Interviews des Kanzlers gelesen und dessen Fernsehauftritte gesehen habe *(28. Sitzung, Protokoll Metzger, S. 45)*.

Im Hinblick auf die von Oswald Metzger in der Öffentlichkeit geäußerte Kritik an der Vorgehensweise des Bundeskanzlers gegen die Kommission, erklärte Staatssekretär Dr. Steinmeier, er könne sich zwar nicht erinnern, dass Rezzo Schlauch seinerzeit ins Kanzleramt einbestellt worden sei, um Metzger zurechtzuweisen. Er könne jedoch bestätigen, dass die Formulierung „Amoklauf“, die Metzger für das Vorgehen der Bundesregierung gewählt habe, „wach gerufen“ habe und dass der Bundeskanzler jedenfalls nicht sehr erfreut gewesen sei *(30. Sitzung, Protokoll Dr. Steinmeier, S. 14)*.

Ob er den Fraktionsvorsitzenden der Grünen, Rezzo Schlauch, am Abend der Weiberfastnacht 2002 ins Kanzleramt gebeten habe, vermochte Bundeskanzler Schröder aus der Erinnerung heraus nicht mehr konkret zu sagen. Er habe den Vorgang nicht mehr in Erinnerung, halte ihn aber – allerdings nicht in der vom Zeugen Metzger beschriebenen Weise – nicht für unmöglich. Er räumte ein, sich gelegentlich über den Zeugen Metzger geärgert und über dessen Äußerungen auch hin und wieder ordentlich geschimpft zu haben. Auch im konkreten Fall habe er sich geärgert. Hierzu erklärte er:

> *(…) ich erinnere mich nicht, dass es dieses Gespräch gegeben hat. Aber ich halte es für möglich, weil ich kräftig sauer war und diese Säuernis im Übrigen auch gegenüber jedwedem zum Ausdruck gebracht habe, und das kann auch Rezzo gewesen sein, entweder telefonisch oder persönlich“ (31. Sitzung, Protokoll BK Schröder, S. 11).*

c) *Ereignisse im Vorfeld des ECOFIN-Rates*

Im Bundesfinanzministerium war erwogen worden, ob die Feststellung des Rates, dass in Deutschland ein übermäßiges Defizit bestehe, den Sparkurs des Bundesfinanzministers in der deutschen Öffentlichkeit und gegenüber den Bundesländern unterstützen würde. Der Bundeskanzler hatte die Auffassung vertreten, es passe nicht zusammen, wenn die Kommission einerseits die Konsolidierungspolitik der Bundesregierung lobe, gleichzeitig aber Deutschland wegen eines möglichen Defizits einen „blauen Brief“ schicken wolle. Eine Weisung des Bundeskanzlers an den Bundesfinanzminister für dessen Abstimmungsverhalten im ECOFIN-Rat gab es nicht.

Staatssekretär Dr. Steinmeier wandte sich in seiner Vernehmung durch den Ausschuss zunächst gegen die Darstellung in der Presse, Bundesfinanzminister Eichel habe zu der Frage, ob man den „blauen Brief“ annehmen solle oder nicht, eine grundsätzlich gegensätzliche Auffassung zu der des Bundeskanzlers vertreten. Er könne sich vielmehr daran erinnern, dass er in Gesprächen sowohl mit dem Minister als auch mit dessen Staatssekretär erfahren habe, dass man im BMF zwar überlegt habe, den „blauen Brief“ anzunehmen, dass dort aber durchaus eine offene Haltung zu diesem Thema bestanden habe. Es habe daher keine wirklich unterschiedlichen Auffassungen gegeben. Er könne auch nicht bestätigen, dass der Bundeskanzler mit dem Bundesfinanzminister unmittelbar hierüber gesprochen habe. Es habe auch keine Anweisungen des Bundeskanzlers an den Finanzminister gegeben. Im Ergebnis sei die Bundesregierung jedenfalls entschlossen gewesen, gegen den „blauen Brief“ zu remonstrieren, weil das Verhalten der Kommission nicht eindeutig gewesen sei, indem sie einerseits die Politik des Bundesfinanzministers bestätigt und andererseits die offizielle Warnung in Erwägung gezogen habe *(30. Sitzung, Protokoll Dr. Steinmeier, S. 14)*.

Bundeskanzler Gerhard Schröder erinnerte sich in seiner Vernehmung daran, dass er mit etlichen, mit denen er in der Ministerrunde während oder außerhalb der Kabinettssitzungen über dieses Thema gesprochen habe, sehr empört darüber gewesen sei, dass die Kommission ins Auge gefasst hatte, Deutschland einen solchen „blauen Brief“ zu schicken, gleichzeitig aber die Politik der Bundesregierung in diesem Brief bestätigt und die Konsolidierungspolitik in keiner Weise in Frage gestellt werden sollte. Die Frage, warum die Kommission so vorging, habe dann auch zu Diskussionen in der Regierung geführt. Er könne sich auch nicht daran erinnern, so erklärte Schröder, dass Hans Eichel öffentlich erklärt habe, man solle den „blauen Brief“ in Demut annehmen *(31. Sitzung, Protokoll BK Schröder, S. 11)*.

3. Die Entscheidung des ECOFIN-Rates am 12. Februar 2002

Bei seiner Tagung am 12. Februar 2002 in Brüssel sah der ECOFIN-Rat davon ab festzustellen, dass im Falle Deutschlands ein übermäßiges Defizit besteht. In dieser Sitzung bekräftigte Bundesminister Eichel die Entschlossenheit der deutschen Regierung sicherzustellen, dass der Referenzwert von 3 % nicht überschritten werde sowie die Verpflichtung Deutschlands, im Jahr 2004 den gesamtstaatlichen Haushalt, d.h. den Haushalt des Bundes, der Länder und der Kommunen sowie der Sozialversicherungen, nahezu auszugleichen. Zugleich sagte er zu, die Haushaltsentwicklung auf allen staatlichen Ebenen, einschließlich der Bundesländer, und des Systems der sozialen Sicherung im Jahr 2002 genau zu überwachen und ihre Haushaltspläne für dieses Jahr sorgfältig auszuführen, um einen weiteren Anstieg des Defizits zu vermeiden.

In der Stellungnahme des Rates vom 12. Februar 2002 zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Deutschlands für 2001 bis 2003 heißt es im Wesentlichen:

> *„Der Rat stellt fest, dass das neue aktualisierte Stabilitätsprogramm den Anforderungen des revidierten „Verhaltenskodex betreffend Inhalt und Form der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme“ entspricht (...)*
>
> *Der Rat stellt fest, dass die deutschen Behörden in dem am 30. Januar 2002 vorgelegten Jahreswirtschaftsbericht das in dem Programm enthaltene Alternativszenario nunmehr für realistisch halten. Es steht im Einklang mit der Herbstprognose der Kommission für die Jahre 2001 und 2002.(...) Der Rat ist sich darin einig, dass dieses von einem geringeren Wachstum ausgehende Szenario überzeugend ist.(...)*
>
> *Nach Ansicht des Rates besteht in dem Fall, dass das Wachstum niedriger als erwartet ausfällt, das Risiko, dass sich das gesamtstaatliche Defizit 2002 dem Referenzwert von 3 % des BIP noch stärker annähert als im Jahr 2001. Der Rat begrüßt deshalb die Entschlossenheit der deutschen Regierung, sicherzustellen, dass der Referenzwert von 3 % des BIP nicht überschritten wird. (...)*
>
> *Die deutsche Regierung hat ihre Absicht bekräftigt, alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um im Einklang mit früheren Zusagen bis 2004 zu einer nahezu ausgeglichenen Haushaltsposition zu gelangen und somit die Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ab diesem Jahr zu erfüllen.(...)*
>
> *Der Rat begrüßt die vor kurzem beschlossene Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes, in dem festgehalten ist, dass alle staatlichen Ebenen zur Erreichung der mittelfristigen Haushaltsziele beitragen sollten. Er stellt aber fest, dass der in dem Gesetz vorgesehene Mechanismus noch keine volle Gewähr dafür gibt, dass sämtliche staatlichen Ebenen die gemeinsam vereinbarten Ziele erfüllen. Der Rat begrüßt daher die Absicht der Bundesregierung, im Wege von Vereinbarungen mit den regionalen Regierungsebenen alle Anstrengungen zu unternehmen, um sicherzustellen, dass die genannten Haushaltsziele erreicht werden.“*

Die Stellungnahme des Rates wurde im Amtsblatt C der Europäischen Gemeinschaften am 26. Februar 2002 veröffentlicht (C 51/1). Dem Deutschen Bundestag leitete die Bundesregierung die Stellungnahme mit Schreiben vom 2. April 2002 zu, veröffentlicht auf BT-Drs. 14/8844.

In einem Interview mit dem Nachrichtenmagazin „DER SPIEGEL“ vom 18. Februar 2002 erklärte Eichel, er habe sich verpflichtet, das zu tun, was alle anderen Staaten auch machen würden. Es sei immer klar gewesen: 2004 müsse die Bundesregierung, wie die Vereinbarung es vorsehe, „close to balance“ sein, also den Haushalt für den Gesamtstaat nahezu ausgleichen. Im Stabilitätsprogramm sei man immer von einem ausgeglichenen Gesamthaushalt 2004 ausgegangen. Nur unter ungünstigen Bedingungen könnte es 2006 werden. Aber die EU-Kommission sei wesentlich optimistischer und glaube deshalb, dass Deutschland sein Defizit eher zurückfahren könne *(Dokument Nr. 40)*.

Nach Anhörung des Wirtschafts- und Finanzausschusses und aufgrund der von Deutschland abgegebenen Selbstverpflichtung verzichtete der ECOFIN-Rat einstimmig darauf, über die von der Kommission vorgeschlagene Empfehlung an Deutschland abzustimmen, so dass es am 12. Februar 2002 nicht zu einer sog. frühzeitigen Warnung nach Art. 99 EG-Vertrag i.V.m. Art. 6 der Verordnung Nr. 1466/97 kam. In seiner Stellungnahme vom gleichen Tag zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Deutschlands für 2001 bis 2005 ersuchte der Rat die deutschen Behörden nachdrücklich, auf allen staatlichen Ebenen für einen strengen Haushaltsvollzug Sorge zu tragen und forderte Deutschland auf, so bald wie möglich Strukturreformen zur Steigerung der Erwerbstätigenquote durchzuführen *(Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 26. Februar 2002, C 51, S. 1 f.)*. Mit dem Verzicht auf die frühzeitige Warnung wurde zugleich die im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehene erste Stufe der Haushaltsüberwachung, das präventive Frühwarnverfahren eingestellt.

4. Öffentliche Mitteilung des ECOFIN-Rates

Mit Telefax vom 13. Februar 2002 übersandte der Persönliche Referent des Bundesfinanzministers dem Gruppenleiter 43 im Bundeskanzleramt die „Sprachregelung“ zu den Ergebnissen des ECOFIN-Rates in Brüssel, die das Wesentliche der später veröffentlichten Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschland zusammenfasst *(Dokument Nr. 41)*. Auf dem Fax-Deckblatt findet sich der handschriftliche Vermerk: „Sprachregelung wurde laut GL 43 zwischen BM Eichel, St. Steinmeier, Struck und Müntefering abgestimmt“. Die Sprachregelung lautet wie folgt:

> *„1. Die Bundesrepublik Deutschland wird alle Verpflichtungen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes einhalten.*
>
> *2. Der Bund, die Länder, die Kommunen und Sozialversicherungen müssen ihren Beitrag zur Erreichung des Defizitziels 2004 (Close to balance) leisten.*
>
> *3. Der Bund wird deshalb zusätzliche Anstrengungen, auch im Zuge der anspringenden Konjunktur in seiner Konsolidierungspolitik unternehmen.*
>
> *4. Steuererhöhungen wird es nicht geben.“*

Mit Telefax vom gleichen Tag wurde der wortgleiche Abdruck dieser Sprachregelung vom Leiter des Ministerbüros im BMF unter der Überschrift „Eiliges Telefax, bitte sofort weiterleiten“ an folgende Empfänger übersandt: Franz Müntefering, Peter Struck, Joachim Poß, Dr. Frank-Walter Steinmeier, Rezzo Schlauch, Kerstin Müller, Oswald Metzger, Jörg-Otto Spiller *(Dokument Nr. 42)*.

Der Zeuge Metzger hat in seiner Vernehmung erklärt, ohne auf das zitierte Dokument hingewiesen worden zu sein, seiner Erinnerung nach habe es keine Sprachregelung, sondern lediglich eine Unterrichtung des Haushaltsausschusses über die Ergebnisse des Rates gegeben. Im Übrigen habe er sich Sprachregelungen nie unterworfen. Es sei bekannt gewesen, dass er seine Grundüberzeugungen gehabt habe und daher eine Einbindung seiner Person in Sprachregelungen ohnehin vergeblich gewesen sei *(28. Sitzung, Protokoll Metzger, S. 51)*.

Der Zeuge Staatssekretär Dr. Steinmeier hat zu den beiden Dokumenten Stellung genommen und die Auffassung vertreten, zum einen handele es sich offenbar nicht nur um eine

„Sprachregelung“, sondern stelle vermutlich das Verhandlungsergebnis der Gespräche dar, die zwischen dem BMF und Brüssel geführt worden seien. Was den Adressatenkreis angehe, so enthalte dieser neben den Fraktionsspitzen auch die finanzpolitischen Sprecher der beiden Regierungsfraktionen. Insoweit könne er nicht erkennen, was hierbei „nach Unrat riechen könnte“ *(30. Sitzung, Protokoll Dr. Steinmeier, S. 37).*

5. Die Finanzministerkonferenz am 14. Februar 2002

Auf der Finanzministerkonferenz am 14. Februar 2002 in Berlin berichtete Bundesminister Eichel den Finanzministern und -ministerinnen der Länder über seine Erklärung vor dem Ministerrat zur Haushaltslage in Deutschland und verlangte im Rahmen des nationalen Stabilitätspaktes gemeinsame Anstrengungen von Bund, Ländern und Gemeinden zu der in Brüssel zugesagten stetigen Reduzierung ihrer jeweiligen Neuverschuldung, um das Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushalts in 2004 erreichen zu können.

Als Beratungsergebnis der Konferenz (einstimmig) wurde Folgendes festgehalten:

> *„1. Die Finanzminister(innen) der Länder nehmen den Bericht des Vertreters des Bundesfinanzministeriums über die Erklärung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) zur Haushaltslage in Deutschland vom 12. Februar 2002 zur Kenntnis.*
>
> *2. Sie stellen fest:*
>
> *– Die Möglichkeiten Einnahmen und Ausgaben zu beeinflussen, sind für Bund, Länder und Gemeinden in unterschiedlichem Umfang gegeben; auch innerhalb der jeweiligen Ebenen bestehen erhebliche Unterschiede.*
>
> *– Die Möglichkeiten, in bestimmten Zeiträumen zu ausgeglichenen öffentlichen Haushalten zu kommen, sind daher sehr verschieden.*
>
> *– Veränderungen mit dem Ziel, durch ein abgestimmtes Vorgehen aller Ebenen zu ausgeglichenen Haushalten zu kommen, müssen diese Unterschiede berücksichtigen.“*
>
> *3. Die Finanzminister(innen) der Länder weisen darauf hin, dass sich Bund und Länder bereits im letzten Jahr mit der Verabschiedung des Solidarpaktfortführungsgesetzes (SFG) zu ihrer Verantwortung nach dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt bekannt und darauf geeinigt haben, eine Rückführung der Nettoneuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte anzustreben (§ 51 a des Haushaltsgrundsätzegesetz i.d.F. des Artikels 7 SFG).*
>
> *4. Die Finanzminister(innen) der Länder gehen davon aus, dass der Bundesminister der Finanzen auf einer Sondersitzung des Finanzplanungsrates erste Vorschläge zur Erörterung unterbreitet, wie die vom Bund gegenüber der Europäischen Union eingegangenen Stabilitätsverpflichtungen bis 2004 auf den unterschiedlichen Ebenen umgesetzt werden können.*
>
> *(16:0)“*

In seiner Vernehmung vor dem Ausschuss hat Bundesminister Eichel ergänzend erläutert, dass alle Länderfinanzminister hinsichtlich dessen, was zur Einhaltung des Defizitkriteriums in 2002 erforderlich gewesen wäre, den gleichen Erkenntnisstand gehabt hätten wie der Bundesfinanzminister. So gehe der größte Teil der Steuern, die Gemeinschaftssteuern, zuerst bei den Ländern ein und würden von den Ländern an den Bund gemeldet. Die Veröffentlichung dieser Ergebnisse sowie der Steuerergebnisse des Bundes erfolgten dann regelmäßig nach einer Plausibilitätsprüfung und Aggregierung etwa zehn Tage später. Auf der Ausgabenseite verfüge der Bund zunächst nur über seine eigenen Daten, nicht aber über die Daten der Länder. Die Ausgaben des Bundes würden etwa zu dem gleichen Zeitpunkt veröffentlicht wie das Aggregat aus Steuereinnahmen des Bundes und der Länder. Dies führe letztlich dazu, so Eichel, dass

> *„der Bund über die Einnahmesituation von Bund und Ländern, was die Steuern betrifft, genau Bescheid weiß, über seine eigene Ausgabesituation auch, nicht dagegen über die Ausgabesituation der Länder zu diesem Zeitpunkt, sodass insofern jeder Landesfinanzminister dieselben Daten hat wie der Bundesfinanzminister, nur um den kurzen Zeitraum, der zwischen Eingang, Aggregierung und Veröffentlichung liegt, also maximal zehn Tage später. (...) Infolgedessen können Sie davon ausgehen, dass grundsätzlich alle – das gilt auch für die wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute – weil das alles veröffentlicht wird, monatlich alle Zahlen, und zwar alle die gleichen Zahlen, haben“ (8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 22).*

Bundesminister Eichel beklagte aber zugleich, dass der nationale Stabilitätspakt bislang nicht über ein Sanktionsinstrumentarium verfüge. Es gebe lediglich die Verabredung zu einer gemeinsamen Politik, im Rahmen des Maastricht-Vertrages zu ausgeglichenen Haushalten zu kommen. Zwar müssten die Länder hierzu ihren Beitrag leisten, über einen Sanktionskatalog habe jedoch bislang mit den Ländern keine Einigkeit erzielt werden können *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 22).*

6. Die Meldung der Konvergenzdaten zum 1. März 2002

In der turnusmäßigen Mitteilung der Konvergenzdaten zum 1. März 2002 an die EU-Kommission gemäß Art. 4 der Verordnung 3605/93 meldete das Bundesministerium der Finanzen als Höhe des geplanten und tatsächlichen öffentlichen Defizits 2,6 % des BIP.

7. Die Sondersitzung des Finanzplanungsrates am 21. März 2002 zur Verabschiedung des nationalen Stabilitätspakts

In der Sondersitzung des Finanzplanungsrates vom 21. März 2002 bekannten sich Bund, Länder und Gemeinden zu den Verpflichtungen aus dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt. Hierzu wurde zunächst das vorgezogene Inkrafttreten des im SFG enthaltenen § 51a HGrG beschlossen, der die gemeinsame Verantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden im Hinblick auf die Einhaltung der Stabilitätskriterien und die Rückführung der Nettoneuverschuldung festschreibt *(siehe oben Zweiter Teil C. I. 4.).* Darüber hinaus legte der Finanzplanungsrat Eckwerte für

die Ausgabenentwicklung fest. So wurde vereinbart, dass der Bund für die Jahre 2003 und 2004 seine Ausgaben um ein halbes Prozent pro Jahr vermindern solle. Länder und Gemeinden sollten ihren Ausgabenzuwachs auf jeweils höchstens 1 % im Jahresdurchschnitt begrenzen.

III. Die Einschätzung des gesamtstaatlichen Defizits im Zeitraum April bis Juni 2002

1. Die Projektionen der Forschungsinstitute, der EU-Kommission und der OECD Ende April 2002

Mit Schreiben vom 25. April 2002 unterrichtete das für die Projektion des Maastricht-Defizits der öffentlichen Haushalte zuständige Referat I A 4 den Minister über die Entwicklung des Maastricht-Defizits, insbesondere über die Projektionen der Forschungsinstitute, der Europäischen Kommission und der OECD im Vergleich. Danach hätten hinsichtlich des Maastricht-Defizits die Forschungsinstitute einen Wert von 2,3 % des BIP und die Europäische Kommission sowie die OECD einen Wert von 2,8 % des BIP angenommen. Damit zeige sich, dass das Spektrum für das laufende Jahr bei vergleichbaren Wachstumsannahmen verhältnismäßig breit sei. Die Projektion des BMF mit 2,5 % des BIP liege inmitten dieses Spektrums. Die Schätzung der Forschungsinstitute mit 2,3 % zeige, dass die nahe an der Drei-Prozent-Marke angesiedelte Prognose der Kommission und der OECD den pessimistischen Rand des Spektrums darstellten. Zudem zeigten die Schätzungen von Kommission und OECD einerseits und den Forschungsinstituten andererseits eine Bestätigung für die zwischen den Extremen liegende BMF-Projektion. Das Referat I A 4 hob hervor, dass sowohl die Kommission als auch die OECD mit ihrer Schätzung untermauerten, dass Deutschland die 3-Prozent-Marke nicht „reißen“ werde. Damit werde zugleich die Zusage von Bundesminister Eichel im ECOFIN-Rat eingehalten. Abschließend wies das Referat darauf hin, dass sowohl die Forschungsinstitute mit +4,1 % als auch die EU-Kommission mit +3,9 % und die OECD mit +4,3 % für die Steuereinnahmen 2002 Zuwächse von rd. 4 % unterstellt hätten. Diese Annahmen legten einen kräftigen Schub nahe, der mit den aktuellen Ergebnissen bei den Kasseneinnahmen nicht kompatibel erscheine *(Dokument Nr. 43)*.

2. Die Maastricht-Wirksamkeit des Bundesbankgewinns im April 2002

In der Vorlage vom 18. April 2002 berichtete das Referat I A 4 dem Minister über die Maastricht-Wirksamkeit des in der vergangenen Woche von der Deutschen Bundesbank an den Bund in Höhe von 11,2 Mrd. € abgeführten Bundesbank-Gewinn. Das Referat wies darauf hin, dass in die Berechnung des Maastricht-Defizits nicht der volle Betrag als Einnahme des Staates eingehe. So blieben Kapitalgewinne, wie z. B. Erlöse aus dem Verkauf von Gold- oder Devisenreserven, als sog. „finanzielle Transaktion“ in der Maastricht-Rechnung unberücksichtigt. Nach der Berechnung durch das Statistische Bundesamt seien in den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen daher knapp 8,4 Mrd. € als Einnahme des Staates, d. h. Maastricht-verbessernd, zu verbuchen. In seiner Beurteilung der Auswirkungen dieser Verbuchung auf die Projektion für das laufende Jahr kam das Referat zu dem Ergebnis, dass die zusätzliche Einnahmeverbuchung gegenüber der bisherigen Projektion isoliert betrachtet zu einer Maastricht-Defizitverbesserung von etwa zwei Zehntelpunkten des BIP führe. Damit werde der gegenüber der Europäischen Kommission gemeldete Defizitwert 2002 von 2,5 % besser fundiert. Der bei Schätzungen übliche Ausweis von gerundeten Werten erlaube es, auch einschließlich der Verbesserung durch den Bundesbank-Gewinn an diesem Zielwert festzuhalten. Dadurch entstehe etwas Spielraum innerhalb der Rundungsspanne, durch den ein möglicher Revisionsbedarf aufgrund der bislang unbefriedigenden Entwicklung der Steuereinnahmen aufgefangen werden könne. Eine belastbare neue Projektion des Staatsdefizits kündigte das Referat I A 4 jedoch erst im Nachgang zur Steuerschätzung im Mai an. Diese Projektion werde im Vorfeld der Sitzung des Finanzplanungsrats im Juni vorliegen *(Dokument Nr. 44)*.

3. Die Auswirkungen der Steuerschätzung vom Mai 2002 auf das gesamtstaatliche Defizit

Am 16. Mai 2002 informierte das Referat I A 4 Bundesminister Eichel in einer Ministervorlage über die Auswirkungen der Steuerschätzung vom Mai auf das Maastricht-Defizit *(Dokument Nr. 45)*. Hierin führte das Referat aus, dass eine Reihe von Komponenten, die nun in der Schätzabweichung der Mai-Schätzung zusammen kämen, bereits vorher bekannt gewesen und in den bisherigen Maastricht-Projektionen verarbeitet gewesen seien. So sei mit jeder Anpassung der Wachstumsannahmen auch die Steuereinnahmen pauschal nach unten korrigiert worden. Ebenso seien die absehbaren Ausfälle aufgrund des schlechteren Steuerergebnisses 2001 bereits zu Jahresbeginn in die Projektion eingearbeitet worden. Für die Einschätzung des Maastricht-Defizits seien daher lediglich jene Beträge relevant, die bislang noch nicht bei schon vorgenommenen Korrekturen abgedeckt seien. Dabei handele es sich für das Jahr 2002 um noch nicht berücksichtigte Ausfälle in Höhe von 7 Mrd. €. Für die Maastricht-Rechnung des Jahres 2002 bedeute dies, dass sich das Defizit um rd. drei Zehntelpunkte erhöhe. Unter Einschluss dieser Abweichungen liege das Defizit 2002 derzeit im Bereich von 2,6 bis 2,7 % des BIP. Schließlich wies das Referat darauf hin, dass hinsichtlich der Festlegung, 2004 einen nahezu ausgeglichenen Staatshaushalt vorzulegen, die Bedingungen ungünstiger geworden seien. Auf der Vorlage findet sich zwar keine Paraphe von Bundesfinanzminister Hans Eichel, laut handschriftlichem Vermerk des Abteilungsleiters I hat die Vorlage dem Minister jedoch vorgelegen.

4. Die Projektion des BMF für die Sitzung des Finanzplanungsrates am 12. Juni 2002

In seiner Frühjahrssitzung am 12. Juni 2002 diskutierte der Finanzplanungsrat auf der Basis einer mittelfristigen gesamtwirtschaftlichen Projektion und der darauf aufbauenden Steuerschätzung die zu erwartende Entwicklung der öffentlichen Haushalte bis zum Jahr 2006.

Im Vorfeld dieser Sitzung erstellte das Referat I A 4 mit Datum vom 31. Mai 2002 eine Vorlage an den Minister, in welcher das voraussichtliche Defizit für den Staatssektor der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen einschließlich Sozialversicherungen für das Jahr 2002 mit 2,5 % angegeben wurde *(Dokument Nr. 46)*. Diese Projektion – so das Referat –

setze die Vereinbarungen des Sonder-Finanzplanungsrates vom 21. März 2002 über eine striktere Ausgabenbegrenzung bei Bund, Ländern und Gemeinden um. Die Grundlage dieser Projektion bildete die gesamtwirtschaftliche Vorausschätzung für 2002 und 2003 sowie die interne gesamtwirtschaftliche Mittelfristprojektion der Bundesregierung vom 30. April 2002 und die hierauf aufbauenden Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 14. bis 16. Mai 2002. Das Referat kam zu dem Ergebnis, dass die für den Ausweis einer „close to balance“ Position 2004 notwendige Ziel-Defizitentwicklung von 2,5 % des BIP im laufenden Jahr, 1,5 % 2003 und 0,5 % für 2004 noch darstellbar sei. Allerdings wies das Referat I A 4 darauf hin, dass durch die Steuerschätzung vom Mai die Bedingungen für das Erreichen eines nahezu ausgeglichenen Staatshaushalts im Jahr 2004 ungünstiger geworden seien. Zwar sei bereits seit Jahresbeginn in den Projektionen Vorsorge für geringere Steuereinnahmen aufgrund der Wachstumsabschwächung und eines schlechteren Ergebnisses in 2001 getroffen worden, über diese bereits eingearbeiteten Korrekturen hinaus habe die Steuerschätzung jedoch zusätzliche Ausfälle für das Jahr 2002 in Höhe von 7 Mrd. € ergeben, die noch nicht in der März-Projektion des Maastricht-Defizits berücksichtigt seien. In der nun vorliegenden Projektion des öffentlichen Gesamthaushaltes seien diese Ausfälle zum Teil über die Ausgabenseite kompensiert worden. Die ohnehin straffe Ausgabenlinie werde dadurch noch ambitionierter. Für das voraussichtliche Defizit des Jahres 2002 ergebe sich somit ein gerundeter Wert von 2,5 % und ein spitzer Wert von 2,6 %. Dies bedeute, dass der Zielwert für 2002 in Höhe von 2,5 % im Ergebnis gehalten werden könne.

Das Referat wies im Hinblick auf die von den Ländern vorgelegten Projektionen darauf hin, dass diese eine Weiterauslegung der Vereinbarung des Sonder-Finanzplanungsrates vom März unterstelle. So gingen diese Projektionen von einem Ausgabenanstieg von jahresdurchschnittlich 1 % für die Gesamtheit der Länder aus, was bei nahezu konstanten Ausgaben der Ostländer den Westländern eine Ausgabensteigerung von 2 % in 2004 erlaube. Aus Sicht des BMF beziehe sich allerdings das vereinbarte Ausgabenlimit von 1 % auf jeden Haushalt und auf jedes Jahr. Nach den nun vorliegenden Ergebnissen der Steuerschätzung vom Mai sei diese „weiche“ Interpretation durch die Länder nicht mehr ausreichend.

IV. Die Einschätzung des gesamtstaatlichen Defizits im Zeitraum Juli/August 2002

1. Die Haushaltsdaten des 1. Halbjahres 2002

a) Vorlage des Referats II A 2 vom 17. Juli 2002

In seiner monatlichen Prognose zur Entwicklung des Bundeshaushalts im weiteren Jahresverlauf wies das Grundsatzreferat für Haushaltsführung II A 2 in seiner Abteilungsleitervorlage vom 17. Juli 2002 auf den Anstieg der Nettokreditaufnahme für den Haushalt 2002 auf rechnerisch rd. 33,1 Mrd. € hin. Damit liege die Nettokreditaufnahme nach derzeitigem Stand um rd. 12 Mrd. € über dem im Haushalt vorgesehenen Defizit. Obgleich nicht sämtliche Positionen – wie z. B. die Mindereinnahmen bei den Münztiteln – Maastricht-Relevanz aufwiesen, gefährde diese Abweichung das nationale Stabilitätsziel *(Dokument Nr. 26)*.

b) Mündliche Unterrichtung durch das Referat I A 4 am 15. und am 17. Juli 2002

Unter dem Datum 15. Juli 2002 fertigte das Referat I A 4 einen Vermerk zur Entwicklung des Maastricht-Defizits 2002 unter Berücksichtigung der aktuellen Einschätzung der Entwicklung des Bundeshaushalts 2002 an *(Dokument Nr. 47)*. Hierin nahm das Referat I A 4 zunächst Bezug auf die aktuelle Schätzung der Entwicklung des Bundeshaushalts durch die Abteilung II, wonach derzeit von einer Nettokreditaufnahme 2002 in Höhe von 28,1 Mrd. € ausgegangen werde. Damit werde das Soll von 21,1 Mrd. € um 7 Mrd. € überschritten. I A 4 wies darauf hin, dass von diesem Betrag lediglich 4,5 Mrd. € für das Finanzierungssaldo relevant seien. Nur insoweit sei das Maastricht-Defizit betroffen. In den Projektionen für den Finanzplanungsrat, der am 12. Juni 2002 getagt hatte, sei bereits eine Mehrbelastung in Höhe von 3 Mrd. € unterstellt worden. Es sei jedoch davon ausgegangen worden, dass dieser Betrag im weiteren Haushaltsvollzug durch Minderausgaben oder Mehreinnahmen „Maastricht-wirksam“ ausgeglichen werden könne. Auf dieser Basis gehe die aktuelle Projektion von einem Maastricht-Defizit 2002 von 2,6 % des BIP aus. Gegenüber diesem Schätzstand des Finanzplanungsrates seien weitere Mehrausgaben, insbesondere für den Arbeitsmarkt, in Höhe von 1,5 Mrd. € hinzugekommen. Abschließend wies das Referat darauf hin, dass sofern es nicht gelinge, die für Maastricht relevanten Abweichungen in Höhe von 4,5 Mrd. € erhöhter Nettokreditaufnahme im Bundeshaushalt zu kompensieren, sich hieraus eine Defizitverschlechterung um zwei Zehntel-Punkte des BIP ergebe. Ausgehend von der aktuellen Projektion müsse dann mit einem Maastricht-Defizit 2002 von 2,8 % des BIP gerechnet werden. Ein Ausgleich durch mögliche zusätzliche Privatisierungseinnahmen hätte keinen Einfluss auf das Maastricht-Defizit. Abschließend wies das Referat auf „weitere Risiken“ für das Defizitkriterium hin:

> *„Bestätigen sich die o. g. Risiken für das Defizit, würde der Spielraum bis zur 3 %-Defizitobergrenze auf nur noch zwei Zehntelpunkte des BIP reduziert; dies entspricht 4 bis 5 Mrd. €. Zusätzliche „Überraschungen“ könnten das Defizit dann gefährlich nah an das 3 %-Limit bringen“.*

Seine Einschätzung zur Entwicklung des Maastricht-Defizits 2002 hatte das Referat I A 4 ebenfalls in einem Entwurf einer Vorlage an den Minister verfasst *(Dokument Nr. 48)*. Die Vorlage mit dem handschriftlichen Datum vom gleichen Tag trägt allerdings den ebenfalls handschriftlichen Vermerk „nicht abgeschickt“. Der Leiter des Referats I A 4, der Zeuge Dr. Hanke, hat in seiner Vernehmung bestätigt, dass diese Vorlage die Leitung so nicht erreicht habe. Wie aus der handschriftlichen Notiz, die mit seiner Paraphe vom 15. Juli versehen sei, unter Ziffer II hervorginge, habe er den beschriebenen Sachverhalt jedoch seinen Vorgesetzten, d. h. seinem zuständigen Unterabteilungsleiter und dem Leiter der Abteilung I, mündlich vorgetragen.

Der Zeuge Dr. Hanke hat dem Ausschuss berichtet, dass ihn am 17. Juli 2002 aus dem Referat für Steuerschätzung I A 6 die Nachricht über die schlechten Ergebnisse des Steuermonats Juni sowie die dort erstellte Schätzung für den Verlauf der Steuereinnahmen im restlichen Jahr erreicht hätten. Hieraus habe er, Dr. Hanke, zusätzlich zu dem bereits am

15. Juli 2002 prognostizierten Anstieg des Risikos für das Maastricht-Defizit von 0,2 BIP-Punkten eine weitere Zusatzbelastung des Maastricht-Defizits von 0,5 BIP-Punkten errechnet, die er allenfalls handschriftlich niedergelegt habe *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Hanke, S. 121)*. Nach Addition dieser beiden Risiken sei er noch Mitte Juli zu dem Ergebnis gekommen, dass man bei etwa 3,3 % liege und damit ein großes Risiko für die Erreichung des Maastricht-Defizits im Jahr 2002 sehen müsse *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Hanke, S. 108)*. Hierüber habe er unmittelbar seinen Unterabteilungsleiter und den Abteilungsleiter mündlich in der Annahme unterrichtet, dass diese Informationen an die Hausspitze weitergegeben würden. Die Unterrichtung auf mündlichem Weg habe er deswegen gewählt, weil es ihm wegen der gebotenen Vertraulichkeit und um dem Minister dessen Entscheidungsfreiheit zu belassen, nicht geboten erschienen sei, eine schriftliche Vorlage zu unterbreiten *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Hanke, S. 107)*. Dr. Hanke erklärte, dass er keineswegs angewiesen worden sei, auf eine schriftliche Niederlegung dieser Unterrichtungen zu verzichten; es habe in dieser Hinsicht überhaupt keinen Einfluss gegeben *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Hanke, S. 110)*. Bundesminister Eichel bestätigte in seiner Vernehmung vor dem Untersuchungsausschuss, dass ihm die Berechnungen von Dr. Hanke unterbreitet worden seien *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 26)*.

Dr. Hanke hat weiter berichtet, es habe sich lediglich um eine fortlaufende Beurteilung durch sein Referat gehandelt, die aber keineswegs den Status einer Schätzung besessen habe. Ein Referat, so Dr. Hanke, bilde schließlich auch noch nicht die Hauslinie. Diese ergebe sich vielmehr aus dem Zusammenspiel des gesamten Hauses und nach der Entscheidung durch die Leitung *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Hanke, S. 124)*.

Auf Nachfrage, aus welchem Grund sich in seinem schriftlichen Vermerk vom 15. Juli 2002 nach Einbeziehung der Risiken nur der Hinweis auf die „Nähe“ zur Drei-Prozent-Grenze finde, antwortete Dr. Hanke, auch er sei nicht im Besitz der absoluten Wahrheit. Insofern nehme er für sich das gleiche Recht in Anspruch wie die übrigen Schätzer auch. Weiter führte er aus:

> *„Ich sagte Ihnen auch, dass wir schon immer vorsichtig waren mit dem, was anschließend in der Presse zu lesen ist. Sie finden das an solchen manchmal kryptischen, manchmal charmanten Formulierungen. Natürlich sind 3,2 auch in der Nähe von 3. Die es kennen, können es dann auch lesen. (...)*
>
> *Wenn man mich innerhalb des Hauses fragt, dann hätte ich gesagt: Ja, ich sehe große Gefahren. – Ich bin auf der Seite, dass ich aus meinem Job heraus sagen würde: Es ist gefährlich. Die Gefahr besteht, dass wir die 3 Prozent überschreiten. – Ich habe aber nicht die Hybris, dies als erstens Meinung des gesamten Hauses und zweitens auch als meine ewige Meinung zu verkaufen. Natürlich kann sich da etwas ändern. Sie sehen das an diesen Formulierungen, die Sie jetzt hier zitiert haben, dass wir natürlich auf der einen Seite die Linie fahren, dass wir den Minister nach unserem besten Wissen informieren, aber dass wir gleichzeitig natürlich nicht behaupten, dass dieses dann die Wahrheit ist“ (7. Sitzung, Protokoll Dr. Hanke, S. 120 f.).*

c) Die Einschätzung des Generalreferats für Finanzpolitik

Der Leiter des Generalreferats für Finanzpolitik I A 1, Dr. Kastrop, hat in seiner Vernehmung durch den Ausschuss erklärt, es könne zwar nicht bestritten werden, dass die Risiken für die Erreichung des Stabilitätskriteriums insbesondere nach den Steuereinnahmen vom Juni zugenommen hätten. Dennoch habe nach seiner Auffassung zu diesem Zeitpunkt keine Veranlassung bestanden, davon auszugehen, dass das Maastricht-Ziel nicht erreicht werde *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Kastrop, S. 79)*. Auch habe er den Eindruck gehabt, dass die zuständigen Kollegen bei der EU-Kommission die Wahrnehmung gehabt hätten, dass die Risiken insbesondere nach den Steuereinnahmen im Juni größer geworden seien. Jedoch habe er nicht den Eindruck gehabt, dass bei der Kommission mit einer Überschreitung des Defizitkriteriums gerechnet worden sei, sondern dass die Kollegen in Brüssel durchaus der Meinung gewesen seien, dass Deutschland sehr wohl auch unter dem Kriterium bleiben könne *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Kastrop, S. 82)*.

d) Die Einschätzung der Deutschen Bundesbank

Die Bundesbank, die auf der Grundlage einer gegenüber der Bundesregierung etwas ungünstigeren Konjunkturerwartung (0,6 % statt ¾ %) kalkulierte, hatte die Einschätzung, dass Deutschland nahe an die Defizitgrenze komme. Die Grenze könnte sogar überschritten werden, wenn nicht auf allen Ebenen eine sparsame Haushaltsführung betrieben würde. Prof. Dr. Hermann Remsperger, Vorstandsmitglied der Deutschen Bundesbank, hat in seiner Vernehmung erklärt, die Bundesbank habe im Juli nach dem Bekanntwerden der außerordentlich ungünstigen Ergebnisse für den großen Steuermonat Juni ihre Erwartungen über die Defizitentwicklung deutlich nach oben revidiert. Wegen der erwarteten, über die Mai-Schätzung hinausgehenden, erheblichen Steuerausfälle habe sich im Juli abgezeichnet, dass die Defizitquote deutlich über dem bisher angenommenen Wert von 2,5 % liegen werde. Erwartet habe man damals einen Wert von rd. 3 %. Prof. Dr. Remsperger, der das Steuerergebnis des Monats Juni als „wesentlichen Einschnitt“ *(7. Sitzung, Protokoll Prof. Dr. Remsperger, S. 72)* bezeichnete, erklärte weiter:

> *„Damit war die Gefahr, mit dem Maastricht-Kriterium in Konflikt zu geraten, erheblich gestiegen. Angesichts der hohen Unsicherheiten über die Entwicklung im weiteren Jahresverlauf erschien uns in der Bundesbank aber auch noch ein Unterschreiten der 3-Prozent-Grenze möglich. Für die Bundesbank war die neue Defiziteinschätzung vor allem Anlass, öffentlich auf den aus unserer Sicht nicht mehr vorhandenen Sicherheitsabstand zur 3-Prozent-Grenze hinzuweisen und immer wieder eine sparsame Haushaltsführung anzumahnen“ (7. Sitzung, Protokoll Prof. Dr. Remsperger, S. 59).*

e) Die Einschätzung der Leitung des BMF

Bundesminister Eichel sowie Staatssekretär Dr. Overhaus gingen nach eigenem Bekunden zu diesem Zeitpunkt wie das Generalreferat für Finanzpolitik noch davon aus, dass das gesamtstaatliche Defizit im Gesamtjahr 2002 wahr-

scheinlich unter 3 % des BIP bleiben würde. Die Überzeugung sei gewesen, „es wird knapp, aber es reicht“.

So war im Juni 2002 der Stand der Schätzung gewesen, das Defizit würde in etwa bei 2,5 % liegen. Mit den zwischenzeitlich von einem Fachreferat (I A 6) aufgrund des schwachen Juni-Ergebnisses geschätzten Steuerausfalls von rund 10 Mrd. € sei man zwar in die Nähe von 3 % gekommen – 10 Mrd. € sind bei einem BIP von rund 2 Mio. € rund 0,5 % – doch seien die Juni-Steuerzahlen als wenig aussagekräftige Momentaufnahme bewertet worden.

Bundesfinanzminister Eichel bezeichnete es in seiner Vernehmung als „verantwortungslos“, wenn er auf der Basis einer Schätzung der voraussichtlichen Steuerausfälle für das Jahr 2002 zu diesem Zeitpunkt, die aufgrund des Juni-Ergebnisses für die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer so stark von der Mai-Steuerschätzung abgewichen sei, Maßnahmen bis hin zu der öffentlichen Erklärung, man werde das Maastricht-Kriterium verfehlen, ergriffen hätte. Entsprechend habe er entschieden und gehandelt *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 19)*. Er halte es auch nach wie vor für richtig, dass er diese Vorausschätzung damals nicht zur Grundlage einer politischen Entscheidung dieser Art gemacht habe und würde es genauso wieder machen *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 26)*.

Auf die Frage, ob er zum damaligen Zeitpunkt darüber nachgedacht habe, den Bundestag und die Öffentlichkeit über die gestiegenen Risiken für das Maastricht-Defizit zu informieren, erklärte Bundesminister Eichel, ihm sei nicht bekannt, dass jemals ein Bundesfinanzminister aufgrund des Vermerks eines Referatsleiters anschließend in den Bundestag oder in die Öffentlichkeit gegangen wäre. Vielmehr führe ein Finanzminister eine sorgfältige Abstimmung in seinem Hause herbei und handele dann auf dieser Basis. Anderenfalls könnten die Minister ihre Position aufgeben und die politische Leitung des Hauses den Referatsleitern überlassen *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 26, 28)*. Im Übrigen habe es auch vor dem Hintergrund der Regelung in § 10 Abs. 2 BHO, wonach die Bundesregierung den Bundestag und den Bundesrat über erhebliche Änderungen der Haushaltsentwicklung und deren Auswirkung auf die Finanzplanung unterrichtet, schon deshalb keinen Grund gegeben, den Bundestag bzw. den Haushaltsausschuss zu informieren, weil alle jeweiligen Abläufe jederzeit publiziert würden – ein Umstand, den er – Eichel – im Übrigen erst so eingeführt habe *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 29)*.

Auf die Frage, ob er den Bundeskanzler über seine Einschätzung zur Mitte des Jahres informiert habe, erklärte Bundesminister Eichel vor dem Ausschuss, mit dem Bundeskanzler persönlich über die Einschätzung des Referats I A 4 hinsichtlich des Risikos eines Anstiegs des Maastricht-Defizits nicht gesprochen zu haben *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 45)*. Er habe darüber hinaus auch zu keinem Zeitpunkt irgend jemanden darüber informiert, dass Deutschland gegebenenfalls das Defizitkriterium überschreiten werde. Dies sei auch zu dem Zeitpunkt der Warnungen vom Juli aus dem BMF nicht seine bzw. die Einschätzung des Kollegiums gewesen. Hierzu stehe er. Den gesamten Sommer über habe er sowohl in der Fraktion als auch im Kabinett immer gesagt, dass man sich im Hinblick auf die Einhaltung des Haushalts nichts mehr leisten könne *(8. Sitzung, BM Protokoll Eichel, S. 24 f.)*. Er habe zudem immer darauf hingewiesen, dass die Einhaltung des Defizits schwierig sei und dass es eng werden könne. Auch öffentlich habe er gesagt, das Defizitkriterium werde gehalten, aber es werde eng. Zwischen 2,6 oder 2,7 und 3 % könne kein Spielraum ausgeschöpft werden *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 24)*. Dies bedeute auch, dass es durch eigenes Verhalten der Bundesregierung jedenfalls nicht zu einer Ausweitung der Verschuldung kommen solle *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 25)*.

f) Die Veröffentlichung des Berichts über die Entwicklung des Bundeshaushalts im 1. Halbjahr 2002 im Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen

Bereits im *Zweiten Teil* unter *B.* wurde auf Überlegungen des Referats I A 1 vom August 2002 hingewiesen, auf die Veröffentlichung des turnusmäßigen Berichts über die Bundesfinanzen bis zum 2. Quartal 2002 im Monatsbericht des BMF zu verzichten. Ein solches Vorgehen wurde auch im Hinblick darauf diskutiert, welche Wirkungen der Bericht im Hinblick auf die öffentliche Diskussion über die Einhaltung des Defizitkriteriums möglicherweise haben werde. Dementsprechend wies die Vorlage des Referats I A 1 vom 7. August 2002 *(Dokument Nr. 32)* die Leitung auf folgenden Sachverhalt hin:

> *„Die Ausgaben des Bundes zum Ende des 2. Quartals 2002 sehen insgesamt ungünstig aus. Zusammen mit den bereits bekannten Steuermindereinnahmen im Juni könnte hier eine erneute öffentliche Diskussion über die Staatsfinanzen („3 %-Grenze“) begonnen werden Es könnte daher in Betracht gezogen werden, den Bericht überhaupt nicht oder nur in stark gekürzter Form zu veröffentlichen.“*

Im Ergebnis riet das Referat jedoch davon ab, die Daten nicht zu veröffentlichen *(s. o. unter Zweiter Teil B V. 3.)*. Dementsprechend wurden die Zahlen in dem Monatsbericht für September (Erscheinungsdatum 25. September 2002) publiziert. In seiner Vernehmung hierzu hat der Referatsleiter, der Zeuge Dr. Kastrop, erläutert, sein Referat habe mit dem Vermerk lediglich auf eine bestimmte Problematik hinweisen wollen. Die Bewertung dieser Problematik und die Lösung obliege allerdings denjenigen, die diesen Vermerk erhalten hätten. Im Übrigen würden alle Argumente präsentiert und seien auch schon an anderer Stelle veröffentlicht worden. Was die Berichtsabfassung angehe, so habe es letztlich zwar textliche Veränderungen, jedoch keine Änderung der Fakten gegeben. Alle verfügbaren Fakten seien „voll und ganz“ veröffentlicht worden *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Kastrop, S. 88 f.)*.

2. Die Behandlung des Bundesbank-Gewinns bei der Berechnung des Maastricht-Defizits

Am 6. August 2002 informierte das Referat I A 4 den Minister darüber, dass die nach den Berechnungen des Statistischen Bundesamtes im laufenden Jahr mit knapp 8,4 Mrd. € zu verzeichnenden Einnahmen aus Bundesbank-Gewinnen möglicherweise nicht gänzlich defizitsenkend verbucht werden könnten *(Dokument Nr. 49)*. Hierin enthalten sei nämlich ein Betrag in Höhe von rd. 2,3 Mrd. €, der auf der Auflösung einer Rückstellung beruhe. Anlässlich eines Kontrollbesuches im Statistischen Bundesamt hätten Euro-

stat und die Europäische Zentralbank (EZB) die defizitsenkende Buchung dieser 2,3 Mrd. Euro moniert und in einem Schriftwechsel ihre Auffassung bekräftigt, wonach diese Komponente defizitneutral zu behandeln sei. Das Referat wies darauf hin, dass die Frage der Verbuchung des Betrages derzeit strittig sei, die endgültige und bindende Entscheidung jedoch bei Eurostat liege. Im Hinblick auf die Auswirkungen einer defizitneutralen Verbuchung erklärte das Referat:

„Für das Maastricht-Defizit des laufenden Jahres würde die defizitneutrale Verbuchung dieser Komponente eine Verschlechterung des Defizits 2002 um einen Zehntelpunkt des BIP bedeuten. Diese für sich genommen nicht sehr große Abweichung muss dabei vor dem Hintergrund der aktuell schwierigen Situation und der Nähe zur 3 %-Marke gesehen werden.“

Das Referat berichtete, dass das Statistische Bundesamt nunmehr um die Übermittlung der Position des BMF gebeten habe. Da das Bundesamt zum Ende des Monats August 2002 die volkswirtschaftlichen Gesamtdaten für das erste Halbjahr 2002 veröffentliche, könne eine baldige Entscheidung des BMF noch in das Zahlenwerk eingefügt werden.

In seiner Stellungnahme erläuterte das Referat die Position des Statistischen Bundesamtes und bezeichnete diese als nachvollziehbar. Allerdings sei auf europäischer Ebene wie auch in der Öffentlichkeit eine sehr kritische Haltung hinsichtlich aller mit dem Maastricht-Defizit verbundenen Buchungsfragen festzustellen (Stichwort: „kreative Buchführung“). Es stelle sich daher die Frage, ob diese Position in den statistischen Gremien und gegebenenfalls in der Öffentlichkeit durchgehalten werden könne. Auf der Arbeitsebene bestehe mit der Deutschen Bundesbank Einvernehmen, dass die Aussichten, sich mit der deutschen Position letztlich durchzusetzen, eher ungünstig sein dürften. Weiter heißt es:

„Zwar könnte es gelingen, durch ein Offenhalten des Konflikts noch etwas Zeit zu gewinnen. Andererseits hat Eurostat in letzter Zeit bei der Klärung strittiger Verbuchungsfragen ein hohes Tempo vorgelegt, so dass eine Befassung der Gremien und eine abschließende Entscheidung durchaus schnell vorliegen könnte. Es wäre zu erwarten, dass eine entsprechende (gegen D gerichtete) Eurostat-Entscheidung ein breites Echo in der Presse finden würde. Es wäre zudem zu befürchten, dass in einer öffentlichen Diskussion – obwohl inhaltlich unzutreffend – auch der Vorwurf der Einflussnahme der Bundesregierung auf die Verbuchungspraxis des Statistischen Bundesamtes geäußert würde.

Akzeptiert D die Position Eurostats, kann dieser Konflikt vermieden werden. Gleichzeitig stünde aber eine weitere Belastung für das Maastricht-Defizit 2002 definitiv fest. Es ist denkbar, dass am Jahresende diese Position den Ausschlag für ein Überschreiten der 3 %-Marke gibt“.

Das Referat bat daher abschließend um eine Entscheidung, ob die Position von Eurostat/EZB akzeptiert und damit eine Defizitbelastung von 2,3 Mrd. € hingenommen werde oder ob das Statistische Bundesamt in seiner ablehnenden Haltung unterstützt und der Gang durch die „statistischen Instanzen“ vorgeschlagen werden solle.

Auf die Frage, warum er, wenn er schon Mitte Juli die Risiken für das Maastricht-Defizit bei 3,3 bis 3,4 % gesehen habe, in seinem Vermerk eine so vorsichtige Formulierung im Hinblick auf ein Überschreiten der Drei-Prozent-Grenze gewählt habe, hat der Zeuge Dr. Hanke in seiner Vernehmung erklärt, es habe sich bei der betreffenden Vorlage um eine Stellungnahme gehandelt, die sich lediglich mit der Verbuchung des Bundesbankgewinns beschäftigt habe. In einer solchen Vorlage müsse man nicht „die ganze Welt jeweils wieder aufrollen“, gerade, wenn man fürchte, dass Informationen, die man nicht auf den Markt streuen wolle, tatsächlich über seine solche Vorlage hinausgingen. In einem solchen Falle formuliere man daher sehr vorsichtig *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Hanke, S. 120)*.

Die Vorlage des Referats I A 4 weist verschiedene handschriftliche Vermerke auf. Von dem Leiter der Abteilung I, dem die Vorlage am 6. August 2002 vorgelegen hat, stammt der Vermerk: „Alternative 1 ist wegen Lautlosigkeit vorzuziehen“. Ein weiterer handschriftlicher Vermerk, der personell nicht zugeordnet werden konnte, lautet: „Bin eher der Auffassung, dass wir denkbare öffentliche Debatte aushalten sollten“.

Mit Datum vom 13. August 2002 übermittelte der zuständige Sachbearbeiter im Referat I A 4 dem Leiter der Unterabteilung I A per E-Mail Stichworte für ein Gespräch mit dem Präsidenten des Statistischen Bundesamtes bzw. mit dem Vizepräsidenten des Amtes zu der Frage der Verbuchung des Bundesbank-Gewinns in Höhe von 2,3 Mrd. € *(Dokument Nr. 50)*. Referat I A 4 schlug vor, dass aus Sicht des BMF so gebucht werden solle, dass die Option, den Betrag als Einnahme zu buchen, erhalten bleibe. Zu der Frage, welche Verbuchung vor diesem Hintergrund die günstigste sei, nahm das Referat wie folgt Stellung:

„Wird jetzt als Einnahme (defizit-verbessernd) gebucht, könnte später immer noch die Eurostat-Auffassung übernommen werden. Dann würde die ungünstigere Zahl erst im Jahresergebnis 2002 berücksichtigt. Gegenüber Eurostat könnte jetzt argumentiert werden, die Verbuchungsfrage sei derzeit noch nicht abschließend geprüft, eine Übernahme der Eurostat-Position aber nicht ausgeschlossen.

Wird jetzt – im Sinne von Eurostat – als finanzielle Transaktion (nicht defizit-verbessernd) verbucht, dürfte es schwierig werden, bei einer gegenteiligen Entscheidung von M zum Jahresende wieder zur Verbuchung als Einnahme zurückzukehren.

Aus BMF-Sicht wäre daher zum jetzigen Zeitpunkt eine Verbuchung als Einnahme vorzuziehen.“

Abschließend wies das Referat darauf hin, dass das Statistische Bundesamt gegenüber Eurostat ggf. klären müsse, dass man zwar für das erste Halbjahr nach Methode X verfahren sei, zum Jahresende aber nach Methode Y verbuchen werde. Das Referat warnte daher:

„Das könnte von Eurostat als „Schönen“ der Daten für das erste Halbjahr angesehen werden (noch dazu auf „Anraten“ des BMF!!!).“

Auf einem handschriftlichen Vermerk auf dem in den Akten enthaltenen Ausdruck der E-Mail geht hervor, dass der Leiter der Abteilung I noch am gleichen Tag, d. h. am 13. August 2002, mit dem für die fachliche Entscheidung der Verbuchung betrauten Vizepräsidenten des Statistischen

Bundesamtes ein Telefongespräch führte und das Referat I A 4 anschließend über das Ergebnis dieses Gesprächs informierte. Das Referat vermerkte daraufhin handschriftlich auf dem Ausdruck der E-Mail:

„Telefonat AL I mit Vizepräs. Lützel am 13.8.; StatBA bucht als Einnahme. Lieferung der Quartals-/Halbjahresdaten an Euro-stat erst nach 90 Tagen. Im WiSta-Aufsatz September wird darauf hingewiesen, dass der Betrag strittig ist und der Sachverhalt geprüft wird.“

Am 15. August 2002 erfolgte der Rücklauf der Vorlage vom 6. August aus dem Leitungsbereich in die Fachabteilung. Mit Datum vom 16. August 2002 vermerkte der Leiter der Abteilung I die Anweisung für das Referat I A 4: „Bis nach Sept. schieben“.

3. Wirbel um ein angebliches Non-Paper

Das Nachrichtenmagazin „DER SPIEGEL“ vom 25. November 2002 berichtete, bereits Anfang August hätten hochrangige Fachleute aus dem Finanzministerium erkannt, dass das Defizitkriterium für 2002 nicht mehr einzuhalten sein würde. Dies ginge aus einem sog. „Non-Paper“ aus dem Haus hervor *(siehe auch Erster Teil, B. IV. 4.)*.

Die Beweisaufnahme hat die Existenz dieses „Non-Papers“ nicht bestätigt. Die befragten Zeugen haben übereinstimmend erklärt, ein solches „Non-Paper“ des beschriebenen Inhalts sei ihnen nicht bekannt. Auch eine Abfrage aller Referate des Finanzministeriums hat keinerlei Hinweise auf die Existenz dieses Papiers ergeben.

Staatssekretär Dr. Overhaus hat erläutert, in einem Ministerium entstünden jeden Tag Hunderte sog. „Non-Paper“, d. h. Papiere, auf denen etwa Notizen festgehalten würden, die jedoch kein Aktenzeichen erhielten und nicht zu einem offiziellen Vorgang innerhalb des Hauses würden. Von einem „Non-Paper“ des beschriebenen Inhalts habe er allerdings keine Kenntnis. Er habe ein solches Papier jedenfalls nie gesehen *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 16)*.

Der Leiter des Generalreferats für Finanzpolitik I A 1, der Zeuge Dr. Kastrop, beschrieb in seiner Vernehmung durch den Ausschuss ein „Non-Paper“ als ein Papier, das möglicherweise im Entstehungsprozess eines Vorgangs produziert werde, als Gedankenskizze, die möglicherweise schon mit dem Vorgesetzten mündlich diskutiert worden sei, die aber noch nicht das Stadium eines Vorgangs erreicht habe. Ein „Non-Paper“, wie es „DER SPIEGEL“ in dem zitierten Artikel beschrieben habe, habe er jedoch nicht verfasst und sei ihm auch nicht bekannt *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Kastrop, S. 77 f.)*.

Der Leiter des für die Maastricht-Projektion zuständigen Referats I A 4, der Zeuge Dr. Hanke, erklärte, ihm sei ein Papier dieses Inhalts nicht bekannt; er habe es auch nicht zur Verfügung. Seine Unterrichtungen an die Vorgesetzten seien im Übrigen auch immer mündlich erfolgt. Es sei allerdings völlig klar, dass die Fragestellung, die dem Papier zugrunde liege, aus seinem Zuständigkeitsbereich stamme, wobei die Zahl 3,5 eine Diktion sei, wie sie im BMF nicht verwendet würde, weil dort üblicherweise Schätzzahlen gerundet dargestellt würden. Dr. Hanke hielt es aber nicht für ausgeschlossen, dass eine Notiz oder eine Gedankenstütze, wie sie regelmäßig innerhalb der Referate für die tägliche Arbeit verwendet würden, möglicherweise nachträglich von dem Magazin „DER SPIEGEL“ zu einem sog. „Non-Paper“ veredelt worden sei *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Hanke, S. 113)*. Im BMF ist eine flächendeckende Abfrage aller Referate nach dem Papier durchgeführt worden. In dieser Abfrage sind die entsprechenden Passagen aus dem „SPIEGEL“-Artikel vom 25. November 2002 wörtlich wiedergegeben worden. Alle Abteilungen meldeten daraufhin, dass bei ihnen ein entsprechendes Papier nicht existiere. *(Auskunft des Vertreters des BMF, 6. Sitzung, Protokoll S. 7 f.)*

4. Meldung der VGR-Daten an die Kommission nach Art. 4 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 3605/93

a) BMF-interne Einschätzung der Defizit-Entwicklung

aa) Die Einschätzung des Generalreferats für Finanzpolitik I A 1

Der Zeuge Dr. Kastrop hat vor dem Ausschuss erklärt, er hätte zu dem damaligen Zeitpunkt davon Kenntnis haben müssen, wenn mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit bekannt gewesen wäre, dass das Defizitkriterium nicht eingehalten werden könne. In diesem Falle hätte er dem Minister sicherlich auch geraten, mit solch einer Information offensiv umzugehen. Er habe jedoch eine solche Einschätzung über die Einhaltung bzw. Überschreitung des Defizitkriteriums nie erhalten. Aus diesem Grunde habe es für ihn auch „überhaupt keinen Grund“ gegeben, dem Minister aus der Sicht seines Referats „eine neue Bewertung von bekannten Fakten vorzuschlagen“. Ihm jedenfalls sei im Zeitraum August/September nicht bekannt gewesen, dass das Maastricht-Kriterium nicht eingehalten werden könne. Auch habe er nicht über Informationen verfügt, aufgrund der er ein Überschreiten des Kriteriums hätte annehmen müssen *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Kastrop, S. 78)*. Weiter führte er aus:

„Meiner Meinung nach bestand angesichts der Datenlage bis ausschließlich der Septemberergebnisse nach wie vor eine begründete Möglichkeit, zwar näher an die 3 Prozent heranzurutschen, aber auf jeden Fall die 3-Prozent Grenze einzuhalten. Das hat sich nach der Kenntnis der Daten, die mir zur Verfügung standen, so ergeben.

Wir kamen von einem Defizit von 2,5 Prozent, sodass es in der Tendenz nach oben zeigte. Über diese Risiken waren alle Fachbeamten und war auch die Leitung informiert, aber es bestand eben – ich wiederhole es nochmal – keine Sicherheit und es bestanden sehr wohl begründete Möglichkeiten und Aussichten, das einzuhalten. Ich sah also keinen zwingenden Grund, hier einen Bewertungswechsel vorzunehmen.“ (7. Sitzung, Protokoll Dr. Kastrop, S. 80)

Zwar habe er keine Kenntnis davon gehabt, wie hoch die Steuereinnahmen in den Monaten September bis Dezember 2002 hätten ausfallen müssen, um die Erreichbarkeit des Maastricht-Ziels zu gewährleisten, von den hierfür zuständigen Kollegen habe er jedoch vor dem September nicht die Äußerung erhalten, aufgrund der Datenlage könne das Maastricht-Ziel in 2002 nicht mehr erreicht werden. Er könne allerdings nicht ausschließen, dass einzelne Kollegen der Auffassung gewesen seien, dass das Kriterium über-

schritten werde. Sicherlich habe es auch einzelne Kollegen gegeben, die gesagt hätten, es werde kritisch. Die konkrete Zahl von 3,5 % sei jedoch seiner Erinnerung nach nie genannt worden *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Kastrop, S. 80 f.)*.

Die Tatsache, dass er keinen Anlass gesehen habe, dem Minister im Verlauf des Sommers eine Neubewertung der Lage im Hinblick auf die Einhaltung des Defizits vorzuschlagen, erklärte Dr. Kastrop auch mit der allgemeinen Staatspraxis. Bevor ein Minister in einem recht wichtigen Bereich eine schwerwiegende Veränderung der Bewertung vornehme, würde ein Grundsatzreferat wie das seinige immer raten, dass dafür „sehr, sehr sichere Daten“ benötigt würden.

Auf Nachfrage erklärte der Zeuge schließlich, er habe sich seine Bewertung und Einschätzung der Lage selbst als unabhängiger Beamter bilden können. Von Seiten der Leitung sei diesbezüglich keinerlei Einfluss ausgeübt worden *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Kastrop, S. 87)*.

bb) Die Einschätzung des Referats I A 4

Der Zeuge Dr. Hanke berichtete dem Ausschuss, dass sich seine Einschätzung der Risiken für das Maastricht-Defizit im Verlaufe des Sommers nicht verändert habe. Zusätzlich zu der letzten Schätzung für den Finanzplanungsrat im Juni in Höhe von 2,6 % hätten auch im August und September nach wie vor Risiken aufgrund des Haushaltsvollzugs in Höhe von 0,2 BIP-Punkten, Risiken infolge der schlechten Steuereinnahmen vom Juni und der revidierten Steuerschätzung durch das Referat I A 6 in Höhe von 0,5 BIP-Punkten und das Risiko von 0,1 BIP-Punkt infolge der Verbuchung des Bundesbankgewinns existiert *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Hanke, S. 113 f.)*.

b) Die Einschätzung der Deutschen Bundesbank

Der Zeuge Prof. Dr. Remsperger hat vor dem Ausschuss erläutert, ähnlich wie eine Reihe von Experten sei auch die Bundesbank seit etwa Mitte August 2002 der Ansicht gewesen, dass eher mit einem Überschreiten der 3-Prozent-Grenze zu rechnen sei, dass aber angesichts der großen Unsicherheiten auch eine Einhaltung des Limits nicht auszuschließen war. Dies habe auch für den Fall gegolten, dass die vorgesehene Nettokreditaufnahme in Höhe von 21,1 Mrd. € überschritten werde, was die Bundesbank im September durchaus erwartet habe *(7. Sitzung, Protokoll Prof. Dr. Remsperger, S. 60, 66)*. So sei er mit den Experten seines Dezernats Anfang September zu folgender Einschätzung gelangt:

> *„Ob allerdings insgesamt ein Überschreiten der 3-%-Grenze vermieden werden kann, erscheint derzeit eher fraglich. Während wir im Frühjahr noch eine staatliche Defizitquote von rund 2 ½ % erwartet haben, kommen nunmehr erhebliche Steuerausfälle .. . ‚ungünstigere Abschlüsse der Sozialversicherungen ... und die Auswirkungen des Hochwassers hinzu. Zwar ist die Entwicklung im weiteren Jahresverlauf mit erheblichen Unsicherheiten behaftet ... Allerdings kann aus heutiger Sicht die 3-%-Grenze nur erreicht werden, wenn auf allen Ebenen eine sehr sparsame Haushaltsführung betrieben wird“ (7. Sitzung, Protokoll Prof. Dr. Remsperger, S. 60).*

Gleichzeitig hat Prof. Dr. Remsperger aber darauf hingewiesen, dass sich eine sichere Aussage im Hinblick auf die Einhaltung der Defizitobergrenze aus seiner Sicht erst relativ spät habe treffen lassen. Erst das im Oktober veröffentlichte Steuerergebnis des großen Steuermonats September habe das Erreichen der 3-Prozent-Grenze aus Sicht der Bundesbank sehr unwahrscheinlich werden lassen *(7. Sitzung, Protokoll Prof. Dr. Remsperger, S. 60)*. Vor diesem Zeitpunkt habe er nicht sagen können, er sei sicher, dass es eine Überschreitung geben werde *(7. Sitzung, Protokoll Prof. Dr. Remsperger, S. 64)*. In diese Einschätzung habe er auch die politische Absichtserklärung des Bundesfinanzministers aus dem Frühjahr im Zusammenhang mit dem drohenden „blauen Brief“ mit einbezogen, man habe das Ziel, die Defizitobergrenze im laufenden Jahr einzuhalten. Es habe daher durchaus die Erwartung bestanden, die Bundesregierung wie auch die anderen staatlichen Ebenen könnten im weiteren Jahresverlauf noch Maßnahmen treffen, um dieses Ziel zu erreichen *(7. Sitzung, Protokoll Prof. Dr. Remsperger, S. 67)*.

c) Die Einschätzung verschiedener Wirtschaftsforschungsinstitute

Nachdem der IWF in seinem am 7. Juli 2002 veröffentlichten Zwischenbericht im Rahmen der sog. Art.-IV-Konsultationen für das Defizit einen Wert von „below 3 %“ angenommen hatte, erwartete er zu Beginn des Monats September in seinem „World Economic Outlook“ das gesamtstaatliche Defizit in Deutschland 2002 „close to the 3 % limit“.

Unter den deutschen Wirtschaftsforschungsinstituten gab es in dem Zeitraum vor der Bundestagswahl lediglich ein Institut, das von einer Überschreitung des Maastricht-Kriteriums im Jahre 2002 ausging. So hob das Institut für Weltwirtschaft in Kiel am 12. September 2002 seine Defizitprognose auf 3,1 % an (vgl. unter *Zweiter Teil A II. 1.)*.

d) Die Einschätzung des bayerischen Finanzministers Prof. Dr. Kurt Faltlhauser

In einem Interview mit der „Süddeutschen Zeitung“ vom 4. September 2002 erklärte der bayerische Finanzminister Prof. Dr. Kurt Faltlhauser, die Union rechne für das Jahr 2002 mit einem Staatsdefizit in Deutschland von 3,4 % des BIP. Die ergebe sich aus den Berechnungen der Bundesregierung. Nach Meinung von Prof. Dr. Faltlhauser müsse der Staat gegenüber der letzten Steuerschätzung vom Mai 2002 wegen der schlechten Wirtschaftslage mit Einnahmeausfällen von 8 Mrd. € und mit Mehrausgaben von 13 Mrd. € rechnen. Dadurch erhöhe sich das von der Kommission geschätzte Defizit von 59 auf 72 Mrd. €, was 3,4 % der Wirtschaftsleistung Deutschlands entspreche. Prof. Dr. Faltlhauser wies zudem darauf hin, dass auch das Defizit der gesetzlichen Krankenversicherung von inzwischen 2,4 Mrd. € in die Berechnungen nach dem Stabilitätspakt eingehe.

Im Hinblick auf die Vereinbarkeit der Pläne der CDU/CSU mit der Einhaltung des Maastricht-Kriteriums bestritt der Minister, dass die Union mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt in Konflikt gerate. Er rechtfertigte insbesondere das Vorhaben, den Wiederaufbau und die Beseitigung der Flutschäden aus dem Bundesbankgewinn und damit indirekt durch eine höhere Neuverschuldung zu finanzieren

und berief sich insoweit auf die Ausnahmetatbestände des Maastrichter Vertrages für Katastrophen, aufgrund derer die Ausgaben für die Beseitigung der Hochwasserschäden nicht in die offiziellen Berechnungen des gesamtstaatlichen Defizits eingingen. Er war allerdings der Auffassung, dass die zusätzlichen Schulden in angemessener Zeit wieder abgebaut werden müssten. Die übrigen von der Union versprochenen Mehrausgaben müssten durch höheres Wachstum und Umschichtungen im Haushalt finanziert werden, so Prof. Dr. Faltlhauser.

e) Die Nichteinhaltung des vorgesehenen Termins zur Meldung

Mit Schreiben vom 5. Juli 2002 hatte die Generaldirektion „Economic and Financial Affairs“ dem im BMF für die Meldung der Konvergenzkriterien im Herbst zuständigen Referat I A 4 mitgeteilt, dass die Meldung an die Kommission „vor dem 1. September 2002“ zu erfolgen habe. Dieser Termin verstrich jedoch, ohne dass eine Meldung nach Brüssel abgegeben wurde. Außer Deutschland gaben mit Frankreich, Italien und Portugal weitere drei Mitgliedsstaaten ihre Meldung nicht zum vorgesehenen Zeitpunkt ab.

In einem an das Bundeskanzleramt gerichteten Vermerk vom 3. September 2002 informierten die Referate I A 1 und I A 4 sowohl über den Zeitpunkt als auch den Inhalt einer Defizitmeldung durch Deutschland *(Dokument Nr. 51)*.

Seriöse, zuverlässige Angaben – so die Referate in ihrer Information und Sprachregelung zur Meldung des Staatsdefizits – seien der Kern einer funktionierenden haushaltspolitischen Überwachung. Für die Ermittlung entsprechender Angaben würden in Deutschland derzeit jedoch noch weitere Informationen benötigt. Auch läge der Steuerschätzung vom Frühjahr die Annahme einer kräftigen gesamtwirtschaftlichen Beschleunigung im zweiten Halbjahr und damit zugleich die Annahme eines stärkeren Steueraufwuchses zugrunde. Auf der Basis dieser gegenwärtig vorliegenden Daten würde zurzeit eine gegenüber der Meldung vom März unveränderte Defizitquote von 2 ½ % genannt werden. Angesichts der großen Unsicherheit der Datenlage, insbesondere auch mit Blick auf die Fluthilfe, wäre es aber kein seriöser Weg, eine gegenüber der letzten Schätzrunde vom Mai/Juni unveränderte Defizitquote zu nennen. Da es für eine abschließende Bewertung der Auswirkungen der Flutkatastrophe noch zu früh sei, könne in dieser Situation keine seriöse Zahl gemeldet werden. Eine Meldung erfolge daher, sobald gesicherte Erkenntnisse über die zugrunde liegenden Daten vorlägen. Im Übrigen sähe aber auch die EU-Kommission derzeit für Deutschland keine Gefährdung des Maastricht-Zieles.

Aus dem am 3. September 2002 vom Statistischen Bundesamt für das erste Halbjahr 2002 ausgewiesenen Finanzierungssaldo des Sektors Staat von -36,3 Mrd. € leiteten die Referate ein rein rechnerisches „Halbjahres-Maastricht-Defizit“ von 3,5 % des BIP ab. Diese Quote sei aber zum einen nicht Gegenstand der Maastricht-Meldung an die EU-Kommission, denn dort sei das geschätzte Defizit des Gesamtjahres 2002 anzugeben. Zum anderen lasse sich zwar aus dem Halbjahresergebnis rein rechnerisch ein „Halbjahres-Maastricht-Defizit“ ermitteln. Eine solche Größe sei allerdings wegen des typischerweise ungleichmäßig über das Jahr verteilten Einnahmen- und Ausgabenströme und wegen sehr hoher Schätzanteile vor allem bei Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen kaum sinnvoll interpretierbar. Die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung zu bestimmten unterjährigen Terminen sei keine relevante Größe für die Haushaltspolitik, denn die Quartalssalden seien in hohem Maße von Kassenzufälligkeiten beeinflusst und insofern kaum aussagefähig. Dies gelte umso mehr, als viele Zahlungsvorgänge nur einmalig oder unregelmäßig auf die Quartale verteilt anfielen. Die Quartalsentwicklungen ließen insofern keine Rückschlüsse auf das Jahresergebnis zu. Eine Orientierung an den Quartalssalden berge daher das Risiko der Fehlinterpretation. Die Gefahr sei groß, dass aus Quartalssalden Handlungsempfehlungen an die nationale Politik abgeleitet würden, obwohl diese Daten aufgrund mangelnder Aktualität, Zuverlässigkeit und Aussagefähigkeit für solche Zwecke völlig ungeeignet seien. Das BMF habe sich aus diesen Gründen in der Vergangenheit stets gegen eine Verwendung solcher unterjährigen Kennzahlen ausgesprochen und entsprechende Daten auch nicht in einer eigenen Argumentation verwendet.

Der Zeuge Dr. Kastrop hat dem Ausschuss gegenüber erläutert, bei dem sog. Halbjahresdefizit handele es sich um eine Hochrechnung auf der Basis des Halbjahresergebnisses. Eine bloße arithmetische Hochrechnung auf das ganze Jahr sei nicht möglich, da Steuereinnahmen und Ausgaben nicht pro rata temporis, sondern in bestimmten Rhythmen anfielen, die sich zudem von Jahr zu Jahr verändern könnten *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Kastrop, S. 89)*. Berechnungen darüber, in welchem Ausmaß sich die Steuereinnahmen hätten entwickeln müssen, damit das Erreichen des Stabilitätsziels gewährleistet sei, habe nicht sein Referat, sondern hätten die Referate I A 4 und I A 6 angestellt. Soweit er Kenntnis von solchen Modellrechnungen erlangt habe, hätten sie ergeben, dass die Erreichung des Grenzwertes – bis zum Bekanntwerden der Ergebnisse vom Steuermonat September – noch möglich war.

Auch der Zeuge Dr. Hanke bezweifelte die Aussagekraft der nur zur zwischenzeitlichen Unterrichtung der EU-Kommission gebildeten Zahl für das Halbjahresdefizit, da die Datenbasis hierfür „furchtbar schwach“ sei und bei der Haushaltsschätzung die Angabe einer zeitanteiligen Größe weder möglich noch sinnvoll sei *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Hanke, S. 111)*.

Bundesfinanzminister Eichel hat in seiner Vernehmung erklärt, zwar sei das zuständige Referat wegen der Flutkatastrophe nicht daran gehindert gewesen, eine Prognose hinsichtlich des voraussichtlichen Maastricht-Defizits zu erstellen, denn das Referat sei prinzipiell immer berichtsfähig. Der entscheidende Punkt, warum die Meldung nicht fristgerecht erfolgt sei, sei aber gewesen, dass man zum damaligen Zeitpunkt nicht gewusst habe, wie hoch die Kosten für die Flutopfersoforthilfe und insbesondere für den Wiederaufbau seien und zu welchem Zeitpunkt sie anfallen würden. Es habe hierzu in jener Zeit die wildesten Annahmen gegeben *(8. Sitzung, Protokoll Eichel, S. 46)*.

Auf die Frage, ob der vorgegebene Zeitpunkt für die Meldung innerhalb der EU immer eingehalten werde, erklärte der Zeuge Dr. Kastrop:

> *„Soweit mir bekannt ist, gibt es in sehr vielen Fällen eine spätere Meldung der Defizite, aus ganz verschiedenen Gründen. Es kommt immer wieder vor. Wenn gute*

Gründe vorliegen, ist das auch sinnvoll, statt einige Tage oder Wochen zu früh unsichere oder gar falsche Zahlen zu melden. Dann sollte man lieber warten, bis sich das bestätigt" (7. Sitzung, Protokoll Dr. Kastrop, S. 86)

V. Die weitere Entwicklung im September 2002

1. Die Haushaltsdebatte im Deutschen Bundestag am 12. September 2002

a) Die Sitzung des Haushaltsausschusses am Morgen des 12. September 2002

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hatte auf Antrag der CDU/CSU-Fraktion auf der Tagesordnung seiner 114. Sitzung am 12. September 2002 unter Punkt 5 eine Unterrichtung durch die Bundesregierung vorgesehen, in der die deutschen Defizitzahlen für das Jahr 2002 erläutert werden sollten. Geplant war eine mündliche Unterrichtung durch das BMF. Hierzu war die Anwesenheit von Bundesfinanzminister Eichel erbeten worden.

In der Ausschusssitzung erklärte die CDU/CSU-Fraktion den Verzicht auf den Aufruf dieses Tagesordnungspunktes mit der Begründung, dass Bundesminister Eichel nicht anwesend sei. Daraufhin setzte der Ausschuss den Tagesordnungspunkt einvernehmlich von der Tagesordnung ab.

In seiner Vernehmung hat Bundesminister Eichel ausgesagt, er sei natürlich bereit gewesen, an diesem Tag über die Defizitzahlen und den Verlauf des Haushaltsjahres zu berichten, wenn die CDU/CSU-Fraktion nicht darauf verzichtet hätte. In diesem Falle hätte das Ministerium auch darüber berichtet, dass die Steuereinnahmen schlechter flössen als erwartet, man jedoch bis zur November-Schätzung keinen Anlass habe, andere Zahlen zu nennen. Er habe aber keinen Grund gesehen, Zwischenprognosen der Fachreferate zur Neuverschuldung abzugeben *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 20 f.)*.

Eichel räumte ein, zu dem Zeitpunkt, zu dem der Tagesordnungspunkt 5 aufgerufen worden sei, selbst nicht mehr im Ausschuss anwesend gewesen zu sein. Hierzu erklärte er:

„Sie haben viel länger beraten. Wir hatten eine Verabredung über die Frage, wann ich in den Ausschuss komme. Dann haben Sie über ein Thema des Verteidigungsministeriums praktisch Stunden über Stunden beraten, dann musste ich wieder weg; aber mein Parlamentarischer Staatssekretär, Herr Diller, war da, der alle Auskünfte hätte geben können, das Ministerium war vertreten. Es gab keinen Grund, diesen Punkt von der Tagesordnung abzusetzen. Dazu stellt sich eigentlich nur die Frage, ob es wirklich ein ernstes Informationsinteresse bei der CDU/CSU gegeben hat." (8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 21).

Für die ursprünglich geplante Berichterstattung im Haushaltsausschuss existiert ein von den Referaten I A 1 und I A 4 gemeinschaftlich gefertigter Sprechzettel *(Dokument Nr. 52)*. Dort heißt es unter „I. Aktiver Teil der Stellungnahme":

„Auf der Basis der gegenwärtig vorliegenden Daten würde eine gegenüber der letzten Schätzrunde vom Mai/Juni unveränderte Defizitquote [2,6 Prozent] genannt werden. Angesichts der großen Unsicherheit der Datenlage, insbesondere auch mit Blick auf die Fluthilfe, wäre dies kein seriöser Weg. (...) Die Bundesregierung unternimmt auch in diesem Jahr alles, um die Einhaltung der Prinzipien des Europäischen Stabilitätspakts zu gewährleisten. – Hingegen würde alleine das Sofortprogramm der CDU/CSU Zusatzbelastungen in Höhe von rd. 21 Mrd. € mit sich bringen. (...) Dazu passt es auch, dass sich im Wahlprogramm der Union keine Aussage zum Ziel eines ausgeglichenen Haushalts findet. (...) Die Entschlossenheit der Bundesregierung, die Prinzipien des Europäischen Stabilitätspakts zu wahren, findet ihren Ausdruck auch in der gewählten Lösung zur Finanzierung der Hochwasserhilfe (Verschieben der 2. Stufe Steuerreform, Umschichtungen im Gesamthaushalt, haushaltswirtschaftliche Sperre). Diese Lösung verbindet die notwendige substanzielle Hilfe mit den Anforderungen an eine solide und nachhaltige Finanzpolitik. Zusätzliche Ausgaben werden durch zusätzliche Einnahmen gedeckt. Für eine abgeschlossene Bewertung der Auswirkungen der Flutkatastrophe ist es aber ebenfalls zu früh. In dieser Situation kann auch an die EU-Kommission keine seriöse Zahl für das Staatsdefizit gemeldet werden. Eine Meldung erfolgt daher, sobald gesicherte Erkenntnisse über die zugrundeliegenden Daten vorliegen. Im Übrigen sieht auch die EU-Kommission derzeit für D keine Gefährdung des Maastricht-Zieles."

In den im Sprechzettel aufgeführten Materialien für eine Replik auf etwaige Nachfragen finden sich zudem folgende Ausführungen:

„Das Statistische Bundesamt weist für das erste Halbjahr 2002 ein Finanzierungssaldo des Sektors Staat von -36,3 Mrd. € aus. Daraus ließe sich eine Halbjahres-Defizit von 3,5 % des BIP ermitteln. Diese Quote ist nicht Gegenstand der „Maastricht-Meldung" an die Europäische Kommission. Entscheidend dafür ist das geschätzte Defizit des Gesamtjahres 2002. Rückschlüsse auf das Jahresergebnis sind aus einem Halbjahresergebnis nicht ableitbar. (...) Die Orientierung an Quartalssalden – hier dem ersten Halbjahr 2002 – birgt daher das Risiko der Fehlinterpretation. Die Gefahr ist groß, dass aus Quartalssalden Handlungsempfehlungen an die nationale Politik abgeleitet werden, obwohl diese Daten aufgrund mangelnder Aktualität, Zuverlässigkeit und Aussagefähigkeit für solche Zwecke völlig ungeeignet sind."

Zu der Frage der möglichen Einleitung eines Defizitverfahrens nach Art. 104 EG-Vertrag, zur Unsicherheit der Datenlage sowie zu der verspäteten Meldung des Staatsdefizits an die Kommission sah der Sprechzettel folgende Argumentation vor:

„Für die Kommission gibt es zum gegenwärtigen Zeitpunkt keinen Anlaß, gegen D ein Verfahren nach Art. 104 EG-Vertrag wegen der Überschreitung der 3 %-Defizitgrenze einzuleiten. (...) Überdies sind wir derzeit zuversichtlich, dass die 3%-Grenze eingehalten werden wird.

Die Bundesregierung ist zuversichtlich, dass auch in diesem Jahr die Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspakts eingehalten werden. Voraussetzung – das haben wir, wie andere europäische Staaten auch, immer gesagt – ist eine entsprechende wirtschaftliche Entwicklung. (...)

Eine nachgereichte Meldung des Staatsdefizits ist durchaus nicht unüblich. So gab es beispielsweise auch bei der diesjährigen Frühjahrsmeldung zahlreiche Staaten, die dies getan haben. Die Spannbreite umfaßte dabei mehr als sieben Wochen. In dieser Melderunde haben mit Stand 10. September ebenfalls mehrere Mitgliedsstaaten noch nicht gemeldet. Das ist kein begrüßenswerter Umstand, wenn es aber nachweislich der Preis für erhöhte Zuverlässigkeit und Seriosität der dann gemeldeten Daten ist, dann gilt es abzuwägen."

Hinsichtlich der Entwicklung der Steuereinnahmen wurde in dem Sprechzettel darauf hingewiesen, dass es bei der Körperschaftsteuer infolge der schlechten Gewinnlage in 2001 erhebliche Erstattungen und stark geminderte Vorauszahlungen gegeben habe. In den kommenden Monaten sei kein entsprechender Effekt zu erwarten. Die Einnahmeentwicklung könne daher günstiger als erwartet ausfallen.

Auf Nachfrage hat Bundesfinanzminister Eichel in seiner Vernehmung gegenüber dem Ausschuss erklärt, dass die Regierung – wenn es zu der vorgesehenen Unterrichtung im Haushaltsausschuss gekommen wäre – alle Zahlen, die es zu dem Zeitpunkt über die Ist-Entwicklung gab, selbstverständlich genannt, jedoch keine neue Prognose im Blick auf das Jahresergebnis abgegeben hätte. Er hätte sich vielmehr auf die Novembersteuerschätzung bezogen und erklärt, dass dies der Zeitpunkt sei, um möglicherweise andere Konsequenzen zu ziehen. So hätte sich seiner Meinung nach jeder Finanzminister verhalten und so habe sich auch der bayerische Finanzminister Falthauser verhalten. Er hätte zudem, wie bereits im Sommer darauf hingewiesen, dass „es sehr viel enger und sehr viel schwieriger geworden ist und dass sich deswegen jede Entscheidung über zusätzliche kreditfinanzierte Ausgaben verbiete(t)" *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 30, 57)*.

Der Sprechzettel nahm schließlich auch zu den Forderungen der CDU/CSU Stellung. Laut Sprechzettel werde das Wahlprogramm der Union voraussichtlich Zusatzbelastungen bzw. Mindereinnahmen in Höhe von rund 66 Mrd. € für den Bundeshaushalt und die Sozialversicherungsträger verursachen.

b) Die Plenardebatte zur Ersten Lesung des Bundeshaushalts 2003

In seiner Rede zur Einbringung des Haushalts 2003 im Plenum des Deutschen Bundestages am 12. September 2002 machte Bundesfinanzminister Hans Eichel u. a. auch Ausführungen zur Einhaltung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts. Hierzu erklärte er:

„Wir stehen trotz aller Finanzenge fest zum Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt. Bei der Union habe ich da meine Zweifel - und ich wiederhole es, auch in Brüssel sind die Zweifel sehr ausgeprägt. Auch das überlegt man sich sehr genau, welcher Wahlausgang in Deutschland welche Konsequenzen für den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt haben wird" (Stenographisches Protokoll 14/252, S. 25469 C).

Im Hinblick auf das Wahlprogramm der CDU/CSU erklärte er weiter:

„Wer vollmundig ein Sofortprogramm ankündigt, das dem Staat zusätzliche Schulden aufhalsen würde (...) steht in Wirklichkeit nicht hinter dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt. Mit diesem Programm reißt Deutschland die Latte garantiert" ((Stenographisches Protokoll 14/252, S. 25469 C).

Auch der haushaltspolitische Sprecher der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Oswald Metzger, hatte im Rahmen der Haushaltsdebatte zu der Einhaltung des Maastricht-Kriteriums Stellung genommen. Er erklärte:

„Zu dem, was Sie, Union wie FDP, in Ihrem Sofortprogramm ankündigen – der Finanzminister hat es doch deutlich gemacht –, kann ich nur sagen: Als Grüner Politiker brauche ich mich nicht von Ihnen als Kronzeuge missbrauchen zu lassen, dass wir bei der Defizitquote die 3 Prozent schrammen oder gar darüber liegen könnten. Wenn es schlecht läuft, liegen wir darüber, das ist keine Frage, so ehrlich bin ich. Aber wenn wir das tun, was Sie wollen, dann liegen wir bei einer Defizitquote von 5 Prozent und nicht von 3 Prozent" (Stenographisches Protokoll 14/252, S. 25484 A).

Schon im Vorfeld der Debatte war Metzger in der Presse mit Äußerungen zur Einhaltung bzw. Überschreitung des Maastricht-Kriteriums zitiert worden. So hieß es in der Süddeutschen Zeitung vom 12. September 2002:

„Nach Einschätzung des grünen Haushaltsexperten Oswald Metzger wird Deutschland 2002 die 3,0-Prozent-Grenze beim Defizitkriterium „schrammen". Laufe es ganz schlecht, sagt Metzger voraus, werde die Bundesrepublik sogar drüber liegen" (Dokument Nr. 53).

In einem Artikel der „Kieler Nachrichten" vom 12. September 2002 zu einem Interview Metzgers heißt es schließlich:

„Wir werden die Drei-Prozent-Hürde reißen – es sei denn, es passiert ein Wunder. Metzger erwarte eine Neuverschuldung von 3,3 bis 3,5 %" (Dokument Nr. 54).

In seiner Vernehmung durch den Ausschuss hat der Zeuge Metzger seine Ausführungen gegenüber der Presse damit begründet, dass er mit den Bordmitteln seines Büros, d. h. mit dem Haushaltsreferenten der Fraktion, auf der Basis der objektiven und für jedermann zugänglichen Daten aus dem BMF von Ende Juli 2002 zu diesem Zeitpunkt sehr präzise habe sagen können, dass der Arbeitsmarkt 4 bis 5 Mrd. € mehr Geld benötigen würde als im Etat 2002 vorgesehen. Vor dem Hintergrund der auf Bundesebene um fast 5 % niedriger als im Soll befindlichen Steuereinnahmen Mitte des Jahres 2002 habe man ohne Fantasie sagen können, dass der Bundesetat eine um etwa 7 Mrd. € höhere Nettokreditaufnahme brauchen werde. Die Erhöhung der Nettokreditaufnahme hätte jedoch bedeutet, dass das Drei-Prozent-Kriterium überschritten werden würde. Er habe daher aufgrund der Haushaltsdaten, der negativen Arbeitsmarktentwicklung, der Effekte der Riester-Rente auf die Einkommensteuer im Dezember wegen der Entgeltumwandlung und des voraussichtlichen Defizits der Sozialversicherung auf jeden Fall damit gerechnet, dass das Defizitkriterium „gerissen" werde *(28. Sitzung, Protokoll Metzger, S. 43)*. Weiter führte er aus:

„Das sind alles Mechanismen, deren Folgen man, wenn man von der Praxis her denkt, schon damals wissen konnte. Dass die 3 Prozent noch zu erreichen wären,

hätte ein Wachstum im letzten Quartal – wie Sie rechnerisch aufgrund des Nachlaufs sehen können – von real rund 3 Prozent bedeutet. Dann hätte man die Defizitquote von 0,6 oder 0,7 Prozent durch volkswirtschaftliches Wachstum noch ausgleichen können. Das lag außerhalb jeder Vorstellung. Woher hätte dieser Push bei der Konjunktur auch kommen können?" (28. Sitzung, Protokoll Metzger, S. 43).

Metzger hat erklärt, seiner Auffassung nach sei klar gewesen, dass derjenige, der habe sehen wollen, auch gewusst habe, was auf Deutschland zukommen werde. Dies hätte in gleicher Weise aber auch für die Finanzminister der Länder gegolten, die jedoch ebenso wie die Bundespolitiker je nach politischer Couleur in die Wahlkampfstrategie des politischen Establishments eingebunden gewesen wären *(28. Sitzung, Protokoll Metzger, S. 26)*.

Metzger hat weiter berichtet, er sei mit sich selbst extrem zurate gegangen, vor der Bundestagwahl in seiner letzten Rede einen Rest seiner eigenen Glaubwürdigkeit zu behalten und das Überschreiten der Defizitquote anzusprechen. Nachdem er die Zahlen vom Juli erhalten habe, sei ihm bewußt gewesen, dass es eigentlich seine Pflicht gewesen wäre, öffentlich die voraussichtliche Überschreitung des Defizitkriteriums einzuräumen. Schon vor dem Hintergrund der an diesem Tag erschienenen Pressemeldungen sei in verschiedenen Arbeitskreisen der Fraktion am Vormittag des 12. September 2002 die Frage gestellt worden, ob er, Metzger, im Plenum reden dürfe *(28. Sitzung, Protokoll Metzger, S. 36)*. In der nachfolgenden Fraktionssitzung habe er den Kollegen dann seine Einschätzung der Finanzsituation mitgeteilt *(28. Sitzung, Protokoll Metzger, S. 50)*. Er habe daraufhin etwa acht bis zehn Mahnungen und Ratschläge seiner Kollegen mit auf dem Weg bekommen. So sei ihm von der parlamentarischen Geschäftsführung berichtet worden, dass die SPD aufgrund der Pressemeldung in der „Süddeutschen Zeitung" „hypersensibel" sei *(28. Sitzung, Protokoll Metzger, S. 37)*. Man habe ihn zudem daran erinnert, dass man sich im Wahlkampf befinde und er bei seiner Rede daran denken möge, dass er nicht für sich alleine, sondern für die Fraktion spreche. In seiner letzten Plenarrede habe man daher keine Zahlen über Defizitquoten hören wollen. Er, der ohnehin zu diesem Zeitpunkt den Ruf gehabt habe, „quasi in jedes Mikrofon zu beißen" *(28. Sitzung, Protokoll Metzger, S. 50)*, sei deswegen darum gebeten worden, keinen „egomanischen letzten Auftritt" zu inszenieren. Der Bundesaußenminister habe dann während der Fraktionssitzung in seiner Einlassung zu der Frage, wie man sich in der Haushaltsdebatte aufstellen wolle, in seine, Metzgers, Richtung erklärt, dass im Vordergrund natürlich die Erfolge der Regierung und nicht das Reißen der Defizitquote stünden. Er habe jedoch nicht erklärt, er, Metzger, solle den Mund halten, sonst würde er im Plenum nicht sprechen dürfen *(28. Sitzung, Protokoll Metzger, S. 37)*. Im Übrigen sei jedoch die vorrangige Sorge der Grünen nicht gewesen, ob das Stabilitätskriterium eingehalten werde, sondern ob man bei der bevorstehenden Wahl sechs oder acht Prozent erreichen werde *(28. Sitzung, Protokoll Metzger, S. 51)*.

Mit seinen – nach Metzgers Auffassung – maßvollen Äußerungen im Plenum sowie seiner ehrlichen Antwort gegenüber einer Anfrage der „Süddeutschen Zeitung" habe er dann geglaubt, einerseits die eigene Fraktion zufrieden zu stellen und andererseits trotzdem weiter in den Spiegel schauen zu können, da er die Gefahr des Überschreitens des Stabilitätskriteriums nicht verschwiegen habe *(28. Sitzung, Protokoll Metzger, S. 26, 29, 50)*. Dass er nicht offen geschildert habe, dass die Lage desaströs gewesen sei, entspringe seiner Loyalität gegenüber der rot-grünen Regierungspolitik und seiner Partei, ohne deren Unterstützung er gar nicht erst habe Abgeordneter werden können *(28. Sitzung, Protokoll Metzger, S. 29, 51)*.

Metzger hat in seiner Vernehmung Verständnis dafür geäußert, dass Bundesfinanzminister Eichel vor der Wahl nicht auf die Möglichkeit des Überschreitens des Maastrichtkriteriums hingewiesen habe und räumte zugleich ein, dass es einen gewaltigen Unterschied mache, ob ein Haushaltssprecher einer Regierungsfraktion eine Zahl in den Raum stelle oder ob der Finanzminister der größten Volkswirtschaft Europas zu einem Zeitpunkt, in dem die Bundesregierung Brüssel zugesichert habe, im Jahr 2002 das Defizitkriterium einzuhalten und bis zum Jahr 2006 einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen, ein paar Tage vor der Wahl erkläre, dass Deutschland das Defizitkriterium reißen werde. Metzger räumte weiterhin ein, er müsse gegen sich gelten lassen, dass es beim Steuertermin Juli 2002 eine leichte Entspannung gegeben habe, so dass ihm seine Leute erklärt hätten, dass man – wenn der Steuertermin September wider Erwarten ordentlich verliefe „vielleicht mit Glück und Spucke knapp unter der Dreiprozentmarge (bliebe)" *(28. Sitzung, Protokoll Metzger, S. 35)*.

2. Die öffentlichen Äußerungen von Bundesfinanzminister Hans Eichel im September 2002

In der ARD-Talkshow „Sabine Christiansen" vom 1. September 2002 wies Hans Eichel Nachfragen nach der noch nicht erfolgten Meldung bzw. nach der Wahrscheinlichkeit, dass Deutschland im laufenden Jahr aus Brüssel einen „Blauen Brief" erhalten werde, entschieden zurück und erklärte:

> *„Reden Sie doch mal mit dem in Brüssel zuständigen Kommissar. Diese Debatte gibt es nicht. Die wird hier hochgezogen."*

Laut „Kölner Stadtanzeiger" vom 14. August 2002 erklärte Hans Eichel am Rande einer SPD-Veranstaltung in Wiesbaden:

> *„Wir werden keinen Blauen Brief bekommen."*

Auch in der ARD-Sendung „Ihre Wahl 2002" vom 17. September 2002 erklärte Hans Eichel auf die Frage, ob es für Deutschland einen „Blauen Brief" geben werde:

> *„Ich bin mir sicher, es gibt keinen Blauen Brief aus Brüssel".*

Staatssekretär Dr. Overhaus erklärte hierzu, seiner Auffassung nach sei es durchaus verantwortbar gewesen, zu diesem Zeitpunkt die Meinung zu haben, dass die Drei-Prozent-Grenze nicht überschritten werde. Jeder habe seine eigene Einschätzung, es gebe Optimisten und Pessimisten auf der Welt. Er selbst habe bis in den Herbst hinein die Einschätzung gehabt, man werde irgendwo „um die 3 % herum" liegen. Allerdings habe er sich für sich selbst nicht festgelegt, ob man „ein bisschen darüber oder ein bisschen darunter" liegen werde *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 25)*.

Auch Bundesfinanzminister Hans Eichel wurde vom Ausschuss zu seinen Äußerungen befragt. Er erläuterte, dass das Verfahren, welches in Deutschland mit dem Begriff „blauer Brief“ bezeichnet werde, im Frühjahr des Jahres 2002 mit der einstimmig durch den Rat und die EU-Kommission getroffenen Entscheidung, Deutschland nicht mit einem „blauen Brief“ zu belegen, bereits abgeschlossen gewesen sei. Aus diesem Grund sei es völlig ausgeschlossen gewesen, in diesem Sinne einen „blauen Brief“ zu bekommen. Die Annahme, dass dies noch möglich gewesen sei, zeige „eine völlige Unkenntnis des Maastricht-Vertrages“ *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 31 ff.)*. Auf Nachfrage, ob angesichts des offensichtlichen Zusammenhangs der Fragen in der ARD-Sendung davon ausgegangen hätte werden können, dass mit dem „blauen Brief“ nur das Frühwarnverfahren, nicht aber das Defizitverfahren gemeint worden sei, erklärte Eichel vor dem Ausschuss:

> *„Selbstverständlich. Etwas anderes hat es in der ganzen deutschen Publikation nicht gegeben. Ich kann nichts dafür, wenn falsche Fragen gestellt werden. Die andere Frage, um die es geht, habe ich zigmal beantwortet, nämlich die Fragestellung: Reißen Sie das 3-Prozent-Kriterium? – Auf diese Frage hätte meine Antwort so gelautet, wie ich sie im „Handelsblatt“ und an anderen Stellen gegeben habe: Wir werden es halten; aber es wird eng“ (8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 39).*

Im Übrigen habe es im September sowohl bei den Wirtschaftsforschungsinstituten als auch beim Bundesfinanzministerium keine Gewissheit darüber gegeben, ob Deutschland am Ende des Jahres das Defizitkriterium würde einhalten können oder nicht *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 45 f.)*.

VI. Kenntnisstand und Einschätzung des Bundeskanzleramts zur Einhaltung des Staatsdefizits

1. Fachliche Zuständigkeit und Kontakt zum BMF auf Arbeitsebene

Die fachliche Zuständigkeit innerhalb des Bundeskanzleramts für die Frage der Einhaltung der Stabilitätskriterien des Maastricht-Vertrags lag im Jahre 2002 ebenso wie im Falle der Haushaltsführung und des Haushaltsvollzugs bei der Abteilung 4, Wirtschafts- und Finanzpolitik. Bereits oben, unter *Zweiter Teil B. VI. 4.* wurden die Aufgaben und die Arbeitsweise der Abteilung – insbesondere gegenüber den Fachreferaten und Fachabteilungen des BMF – beschrieben.

Der Leiter des früheren Referats 413, der Zeuge Dietmar Klein, erklärte in seiner Vernehmung durch den Ausschuss, auch hinsichtlich der Frage der Einhaltung des Defizitkriteriums habe es zwischen ihm und den Fachbeamten des BMF, insbesondere den Zeugen Dr. Kastrop und Dr. Hanke, einen regelmäßigen Austausch gegeben *(25. Sitzung, Protokoll Klein, S. 8)*.

Der Zeuge Claßen erklärte vor dem Ausschuss, in seiner Eigenschaft als Gruppenleiter 41 habe er zu Fragen der allgemeinen Finanzpolitik, die die Defizitentwicklung und die Entwicklung des Maastricht-Kriteriums angingen, in regelmäßigem Kontakt zu dem damaligen Leiter der Abteilung I im BMF, Dr. Engelmann, gestanden. Auch hier sei der gegenseitige Informationsfluss im Wahljahr 2002 routinemäßig verlaufen. Zu dem Zeugen Dr. Hanke habe er dagegen keinen persönlichen Kontakt gehabt *(25. Sitzung, Protokoll Claßen, S. 30, 33)*.

2. Kenntnis und Einschätzung durch die Abteilung 4

a) *Referatsleiter 413*

Der Zeuge Klein hat in seiner Vernehmung durch den Ausschuss erklärt, dass die Einhaltung des Maastricht-Kriteriums für ihn im Sommer 2002 zwar sicherlich einen besonderen, keinesfalls aber einen absolut übergeordneten Stellenwert besessen habe. Im Übrigen habe für diesen Bereich bei seinem Referat auch nicht die originäre Zuständigkeit gelegen *(25. Sitzung, Protokoll Klein, S. 18)*. Aufgrund der äußerst komplexen Zusammenhänge und der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, die bei der Berechnung des Defizits eine Rolle spielten, sei er daher auch nicht in der Lage gewesen, das aktuelle Defizit zu berechnen, sondern habe sich diesbezüglich auf die Informationen und Berechnungen des BMF verlassen müssen *(25. Sitzung, Protokoll Klein, S. 18, 20)*.

Zur Einschätzung der Höhe des Defizits im Verlaufe des Sommers erklärte Klein, ihm seien selbstverständlich die schlechten Ergebnisse des Steuermonats Juni bekannt gewesen. Diesbezüglich sei er relativ früh aus dem BMF informiert worden. Er, Klein, habe dann sowohl mit dem Zeugen Dr. Kastrop als auch mit dem Zeugen Dr. Hanke eine Sprachregelung zu der Entwicklung der Steuereinnahmen verabredet und diese auf dem Dienstweg nach oben gegeben *(25. Sitzung, Protokoll Klein, S. 11)*. Allerdings habe er keine Kenntnis von dem Vermerk des Referats I A 6 des BMF vom 17. Juli 2002 gehabt, in welchem der Zeuge Dr. Schoof in einer Steuerrestschätzung für das Jahr 2002 Mindereinnahmen von ca. 10 Mrd. € prognostiziert habe. Ihm sei lediglich mitgeteilt worden, dass die Steuerausfälle im Juni hoch gewesen seien. Hierüber habe er auch umgehend seine beiden Vorgesetzten unterrichtet. Eine anders geartete Besprechung im Kanzleramt über dieses Thema sei ihm nicht bekannt *(25. Sitzung, Protokoll Klein, S. 11)*.

Klein räumte ein, dass es natürlich aufgrund der Ausgaben für den Arbeitsmarkt sowie der Entwicklung bei den Steuereinnahmen im großen Steuermonat Juni Belastungen für den Bundeshaushalt gegeben habe. Insofern habe er aus eigener Einschätzung heraus schon erkannt, dass sich das Defizit um ca. 0,2 bis 0,3 % verschlechtern und man dichter an die Drei-Prozent-Marke heranreichen könnte *(25. Sitzung, Protokoll Klein, S. 15)*. Diese Belastungen seien aber aus seiner Sicht nicht so ausgefallen, dass nun daran hätte gedacht werden müssen, das Ziel von 3 % aufzugeben *(25. Sitzung, Protokoll Klein, S. 12)*. Für ihn habe sich die Situation zu diesem Zeitpunkt auch deshalb als nicht bedrohlich dargestellt, da man nach einhelliger Meinung, die sich bis in den September gehalten habe, für das zweite Halbjahr mit dem Einsetzen einer deutlichen wirtschaftlichen Erholung und damit verbundenen erheblichen Entlastungen gerechnet habe. Er habe es daher als nicht seriös angesehen, sich nur aufgrund der Juni-Zahlen dezidiert eine Meinung über den weiteren Verlauf des zweiten Halbjahres zu bilden *(25. Sitzung, Protokoll Klein, S. 11, 23)*. Aus diesem Grund habe er auch keinen Anlass gesehen, nun irgendwelche Aktivitäten zu ergreifen *(25. Sitzung, Protokoll Klein, S. 11, 19)*. Diese Einschätzung habe er auch als Vorgang nach oben gegeben

(25. Sitzung, Protokoll Klein, S. 16). Seine beiden Vorgesetzten, Gruppenleiter Claßen sowie Abteilungsleiter Dr. Pfaffenbach, hätten seine Auffassung geteilt, dass man aus dem Halbjahresdefizit bzw. aus den Steuerergebnissen vom Juni noch keine Rückschlüsse auf das gesamtstaatliche Defizit für das Jahr 2002 ziehen könne *(25. Sitzung, Protokoll Klein, S. 25)*.

Mit dem Zeugen Dr. Hanke habe er, Klein, keineswegs laufend über dessen jeweils aktuelle Einschätzung des Defizits gesprochen, erklärte Klein. Ihm sei auch nicht bekannt gewesen, dass Dr. Hanke hierüber fortlaufende Berechnungen angestellt habe *(25. Sitzung, Protokoll Klein, S. 16)*. Er habe allerdings nach Bekanntwerden der schlechten Steuerergebnisse vom Juni 2002 mit Dr. Hanke ein Gespräch geführt. Hierbei sei bei ihm, Klein, jedoch nicht der Eindruck entstanden, dass dieser davon ausging, dass das Drei-Prozent-Kriterium möglicherweise oder sogar in jedem Fall überschritten werden würde *(25. Sitzung, Protokoll Klein, S. 8)*. Dr. Hanke habe zwar erklärt, dass Anlass bestünde, die Verschlechterung der Steuerergebnisse auch im Hinblick auf die Einhaltung des Maastricht-Kriteriums zu bewerten und dass es möglicherweise „eng“ werden könnte *(25. Sitzung, Protokoll Klein, S. 13, 21)*. Aber dass dadurch nun eine Gefährdung des Kriteriums eintreten würde, habe er nicht in der dem Ausschuss vorgetragenen Deutlichkeit signalisiert. Jedenfalls habe er ihm gegenüber die Zahl 3,4 für ein mögliches Defizit nicht genannt *(25. Sitzung, Protokoll Klein, S. 13 f.)*. Insbesondere sei ihm auch nicht von anderen Stellen aus dem BMF – offiziell oder inoffiziell – berichtet worden, man werde das Kriterium voraussichtlich überschreiten *(25. Sitzung, Protokoll Klein, S. 20)*.

b) Die Beurteilung der Auswirkungen der Hochwasserkatastrophe auf die Einhaltung des Maastricht-Kriteriums durch das Referat 431

In einem Vermerk vom 15. August 2002 informierte das im Bundeskanzleramt für die Wirtschafts- und Währungsunion zuständige Referat 431 den Leiter der Abteilung 4 über die Frage, ob und auf welche Weise die finanziellen Hilfen für Hochwassergeschädigte im hypothetischen Falle einer Überschreitung des Defizitkriteriums bei der Beurteilung durch die Kommission und den Rat Berücksichtigung fänden *(Dokument Nr. 55)*. Unter Bezugnahme auf Art. 104 EG-Vertrag wurde erläutert, dass die Kommission vor der Eröffnung eines Defizitverfahrens prüfen müsse, ob der Referenzwert von 3 % „nur ausnahmsweise und vorübergehend“ überschritten werde. Dies sei nach den Bestimmungen des Stabilitätspakts dann der Fall, wenn die Überschreitung durch ein außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedsstaates entziehe, hervorgerufen worden sei.

In seiner Bewertung kam das Referat zu dem Ergebnis, dass diese Voraussetzung im Falle einer Naturkatastrophe wie der Flut zwar zu bejahen sei und die durch die öffentliche Hand gewährten finanziellen Hilfen für die Flutopfer bei der Beurteilung der Haushaltslage Deutschlands von der Kommission berücksichtigt würde. Das Referat ging jedoch davon aus, dass die Kommission mit großer Wahrscheinlichkeit das Verfahren nach Art. 104 EG-Vertrag dennoch eröffnen und in ihrer Empfehlung an den Rat voraussichtlich darlegen würde, dass das Überschreiten der Defizitobergrenze in erster Linie konjunkturbedingt und nur zu einem geringen Teil auf die Hochwasserhilfen zurückzuführen sei. Bestätige der Rat die Existenz eines übermäßigen Defizits, so habe dieser im Rahmen der Fristbestimmung für das Ergreifen wirksamer Maßnahmen durch den Mitgliedsstaat und zur Korrektur des übermäßigen Defizits nochmals die Möglichkeit, außergewöhnliche Umstände wie z. B. Naturkatastrophen zu berücksichtigen.

c) Gruppenleiter 41

Der Zeuge Claßen hat gegenüber dem Ausschuss die Aussage des Zeugen Klein bestätigt. Er erklärte, insbesondere die Steuerergebnisse vom Juni seien im Kanzleramt als nicht so alarmierend angesehen worden. Insbesondere habe man dies auch nicht als schlagenden Beweis dafür angesehen, dass die Einhaltung des Defizitkriteriums im Gesamtjahr nicht mehr erreichbar sei. Auch vom Abteilungsleiter I des BMF habe er die Information erhalten, dass das Maastricht-Kriterium aufgrund des Halbjahresergebnisses nicht gefährdet sei *(25. Sitzung, Protokoll Claßen, S. 31 f.)*. Von dort aus sei ihm schließlich auch nichts über die persönlichen Einschätzungen Dr. Hankes berichtet worden *(25. Sitzung, Protokoll Claßen, S. 38)*.

d) Abteilungsleiter 4

Der Zeuge Dr. Pfaffenbach schloss sich in seiner Aussage vor dem Ausschuss der Darstellung der Zeugen Klein und Claßen an. In der Frage der Einhaltung des Defizitkriteriums habe er Kontakt zum Leiter der Abteilung I im BMF sowie zu Staatssekretär Koch-Weser gehalten. Es sei zwar immer klar gewesen, dass die Einhaltung des Defizitkriteriums knapp werde, dass es aber eine gute Chance gebe, dies zu schaffen. Dementsprechend sei ihm vor der Wahl aus dem BMF nie übermittelt worden, dass das Kriterium tatsächlich überschritten werde und er sei auch nicht über die persönlichen Einschätzungen Dr. Hankes informiert worden. Diese habe er nicht gekannt. Mit dem Zeugen Dr. Hanke habe er in dieser Sache auch niemals persönlichen Kontakt gehabt *(25. Sitzung, Protokoll Dr. Pfaffenbach, S. 46 f.)*.

Infolge der Hochwasserkatastrophe sei man dann im Spätsommer im Kanzleramt ziemlich schnell „unisono“ der Meinung gewesen, dass man in dieser besonderen Situation, wo die Einhaltung des Kriteriums knapp, aber zu schaffen gewesen sei, die Konvergenzkriterien vielleicht nicht ganz pünktlich nach Brüssel melden müsse *(25. Sitzung, Protokoll Dr. Pfaffenbach, S. 47)*. In einer solchen Situation wäre es seiner Auffassung nach kontraproduktiv gewesen, eine schlechte Stimmung zu erzeugen, die durch die Datenlage zu diesem Zeitpunkt nicht gerechtfertigt gewesen wäre *(25. Sitzung, Protokoll Dr. Pfaffenbach, S. 48)*.

3. Einschätzung durch den Chef BK und den Bundeskanzler

a) Die Beurteilung des Defizitkriteriums im Sommer 2002

Der Zeuge Staatssekretär Dr. Steinmeier hat in seiner Vernehmung erklärt, die Frage der Einhaltung des Maastricht-Kriteriums sei in der fraglichen Zeit kein zentrales Thema für seinen Schreibtisch gewesen, da nach den übereinstim-

menden Erklärungen der Wirtschaftsforschungsinstitute bis zum Herbst davon auszugehen gewesen sei, dass das Kriterium gehalten werden würde *(30. Sitzung, Protokoll Dr. Steinmeier, S. 25)*.

Mit dem Zeugen Metzger, so berichtete Dr. Steinmeier, habe er im Jahre 2002 keinen unmittelbaren Kontakt gehabt. Insofern seien ihm auch dessen Berechnungen des Defizitkriteriums nicht geläufig. Selbstverständlich habe es über die Frage der Einhaltung des Kriteriums aber einen Informationsbedarf des Kanzleramts und daher vermutlich einen Austausch auf den Ebenen zwischen BMF und Kanzleramt gegeben. Das Kanzleramt sei dabei vom damaligen Standpunkt aus gesehen, d. h. aus der Sicht ex ante, korrekt darüber informiert worden, dass keine Überschreitung des Defizits drohe *(30. Sitzung, Protokoll Dr. Steinmeier, S. 23)*. Erst die enttäuschende Entwicklung der Einnahmen des großen Steuermonats September 2002, dessen Ergebnisse im Oktober festgestanden hätten, sowie die Verschlechterung der Konjunkturerwartungen hätten es im Oktober 2002 zur Gewissheit werden lassen, dass Deutschland in 2002 das Maastricht-Kriterium nicht würde einhalten können *(30. Sitzung, Protokoll BK Dr. Steinmeier, S. 10)*.

Bundeskanzler Gerhard Schröder stellte vor dem Ausschuss klar, dass er zu keinem Zeitpunkt dahingehend informiert worden sei, dass das Defizitkriterium nicht eingehalten werden könne. Insbesondere habe er keine Kenntnisse von den Berechnungen des Zeugen Dr. Hanke aus dem BMF gehabt. Er würde es auch in keinem Falle akzeptiert haben, so erläuterte Schröder, wenn er aus einem Ministerium eine Position erhielte, die sozusagen „alternativ“ sei. In diesem Falle würde er den zuständigen Minister auffordern, sich zunächst innerhalb des Ministeriums zu einigen und im Übrigen darüber nachdenken, ob der Minister am richtigen Platz sei *(31. Sitzung, Protokoll BK Schröder, S. 28)*.

Schließlich hätte auch keine der Vorlagen, die ihm aus dem Haus zur Kenntnis gebracht worden seien, einen den Berechnungen Dr. Hankes entsprechenden Inhalt gehabt. Er erinnere sich zwar an einen Vermerk aus dem Juli 2002, welcher ihn über die enttäuschenden Steuerergebnisse des Monats Juni unterrichtet, gleichzeitig aber klar gemacht habe, und dies sei das Entscheidende für seine, Schröders, Urteilsbildung gewesen, dass man die Steuereingänge des ersten halben Jahres nicht zur Grundlage für die Veränderung von Prognosen machen könne *(31. Sitzung, Protokoll BK Schröder, S. 30)*. Er sei daher bis zur Wahl davon ausgegangen, dass das Kriterium von 3 % erreicht werden könne, wenn die Annahmen, von denen die Bundesregierung im Hinblick auf die Konjunkturbeschleunigung im 2. Halbjahr 2002 ausging, einträten *(31. Sitzung, Protokoll BK Schröder, S. 48)*.

Jedenfalls, so berichtete Schröder, habe er vor dem 22. September 2002 weder mit Bundesminister Eichel noch mit einem anderen Mitglied der Regierung über die Möglichkeit einer Überschreitung des Maastricht-Kriteriums in Richtung 3,5 % und über die Möglichkeit einer Neuverschuldung in Höhe von rund 33 Mrd. € gesprochen. Er könne sich allerdings gut daran erinnern, dass Bundesfinanzminister Eichel in Interviews und öffentlichen Stellungnahmen beständig darauf hingewiesen habe, dass es eng werde *(31. Sitzung, Protokoll BK Schröder, S. 21)*.

b) Die verspätete Meldung der Konvergenzkriterien

Mit einer von Bundeskanzler Gerhard Schröder abgezeichneten Vorlage vom 3. September 2002 informierte die Abteilung 4 (Referat 413) den Bundeskanzler sowie den Chef des Bundeskanzleramts, Staatssekretär Dr. Frank-Walter Steinmeier, in Vorbereitung auf eine für den darauffolgenden Tag anberaumte Pressekonferenz des Kanzlers über die in den Medien kursierenden Spekulationen hinsichtlich einer möglichen Verletzung des Defizitkriteriums *(Dokument Nr. 56)*. Hintergrund hierfür war der Umstand, dass das Bundesfinanzministerium die regelmäßig zum 1. September abzugebende Meldung der Konvergenzkriterien nach Brüssel noch nicht vorgenommen hatte. Unter Bezugnahme auf das vom Statistischen Bundesamt für das 1. Halbjahr ausgewiesene Finanzierungssaldo in Höhe von 36,3 Mrd. €, aus dem sich rechnerisch ein Halbjahresdefizit von 3,5 % des BIP ableiten lasse, wies die Abteilung 4 darauf hin, dass für die Maastricht-Meldung das geschätzte Defizit des Gesamtjahres anzugeben sei und schlug im Hinblick auf den Umgang mit den Spekulationen eine Sprachregelung vor. Diese lautete wie folgt:

„1. Alle Äußerungen über eine mögliche Verletzung des EU-Defizitkriteriums sind reine Spekulation. Dieses Thema steht auch in Brüssel überhaupt nicht auf der Tagesordnung. Die Aufmerksamkeit der Kommission richtet sich eher auf andere Mitgliedsstaaten als Deutschland. Das Thema „Maastrichtkriterium“ wird vor allem aus wahlkampftaktischen Gründen hochgespielt.

2. Klar ist allerdings, dass das 100-Tage-Programm der Union die Finanzgrundlagen des Staates innerhalb von 100 Tagen vollkommen zerrütten würde. Die Union macht Versprechungen in Höhe von rund 20 Mrd. €. Dadurch würde Deutschland sein Maastricht-Defizit um bis zu 1 Prozent-Punkt erhöhen und zu Recht einen „blauen Brief“ aus Brüssel bekommen.

3. Die vorliegenden Haushaltszahlen für das 1. Halbjahr 2002 liefern keine auch nur halbwegs solide Grundlage für eine Abschätzung des voraussichtlichen Jahresergebnisses. Und zwar aus mehreren Gründen:

- *Die Bundesregierung geht weiterhin von einer deutlichen gesamtwirtschaftlichen Belebung im weiteren Jahresverlauf aus. Es gibt keine Veranlassung, von der Wachstumsannahme von 3/4 Prozent abzurücken. Die Konjunkturbelebung wird zu spürbaren Steuermehreinnahmen und Entlastungen auf der Ausgabeseite führen. Auch bei den Sozialversicherungen ist mit einer Verbesserung in den nächsten Monaten zu rechnen.*
- *Die Halbjahreszahlen sind häufig von Zufälligkeiten beeinflusst, da viele Zahlungsvorgänge im Jahresverlauf unregelmäßig anfallen. So schlagen sich z. B. Urlaubs- und Weihnachtsgeld naturgemäß erst im 2. Halbjahr positiv bei Steuereinnahmen und Sozialversicherungen nieder.*

– *Ein weiteres Unsicherheitselement sind die noch nicht absehbaren Belastungen der öffentlichen Haushalte durch die Fluthilfe.*

4. *Zum Zeitpunkt der Maastricht-Meldung:*

Das BMF arbeitet derzeit unter Berücksichtigung der neuesten Entwicklungen an der Meldung. Insbesondere müssen die Auswirkungen der Flutkatastrophe eingearbeitet werden. In einem solchen Ausnahmefalls ist eine Verzögerung unvermeidbar und wird auch nicht in Brüssel thematisiert. Im Übrigen haben auch andere Mitgliedstaaten in der Vergangenheit die Meldetermine nicht eingehalten."

Staatssekretär Dr. Steinmeier erinnerte sich daran, dass das Verschieben der Maastricht-Meldung seinerzeit bei ihm keine Aufregung verursacht habe, da Bundesfinanzminister Eichel ihm persönlich die Gründe für die Verschiebung, nämlich die erforderliche Kalkulation der Kosten für die Flutkatastrophe, persönlich erläutert habe *(30. Sitzung, Protokoll Dr. Steinmeier, S. 16)*. Diese Darstellung wurde von Bundeskanzler Gerhard Schröder bestätigt *(31. Sitzung, Protokoll BK Schröder, S. 24)*.

VII. Die weitere Entwicklung nach der Bundestagswahl am 22. September 2002

1. Die Meldung nach Brüssel am 24. September 2002

Zwei Tage nach der Bundestagswahl, am 24. September 2002 erfolgte durch das im BMF zuständige Referat I A 4 die Meldung der Konvergenzkriterien an die EU-Kommission. Darin teilte das Ministerium mit, dass die diesjährige Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte gemessen am BIP voraussichtlich 2,9 % betragen werde.

Vom Ausschuss wurde Bundesfinanzminister Eichel befragt, aus welchem Grund sein Haus die Konvergenzkriterien bereits zu diesem Zeitpunkt nach Brüssel gemeldet und nicht – wie ursprünglich von ihm beabsichtigt – die Ergebnisse der Steuereinnahmen aus dem Monat September abgewartet habe. Hierzu erklärte Bundesminister Eichel, die EU-Kommission habe nicht länger auf die Daten warten wollen. Der Druck aus Brüssel habe sich mehr und mehr erhöht und sei schließlich zu groß gewesen. Obgleich er es wegen der bis dahin unsicheren Datenbasis für vernünftiger gehalten habe, die weitere Entwicklung abzuwarten, habe das BMF die voraussichtlichen Daten bereits zu diesem Zeitpunkt melden müssen *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 51)*.

Zum Inhalt der Meldung befragt, erklärte der Zeuge Dr. Overhaus vor dem Ausschuss, man habe zu diesem Zeitpunkt eine Entscheidung treffen müssen. Seine Einschätzung sei gewesen, dass es knapp werden könne. Weiter erklärte er:

„Aber man musste sich jetzt durchringen dazu zu sagen: Wir werden überschreiten oder wir werden nicht überschreiten. Das ist jetzt eine subjektive Einschätzung. Wie überall gibt es Optimisten und Pessimisten und man muss hier sicherlich auch einschätzen: Was ist außenpolitisch vernünftig oder was ist unter Berücksichtigung dessen, was im internationalen Bereich diskutiert wird, angemessen und vernünftig?" (7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 16 f.).

Seiner persönlichen Einschätzung nach, so erklärte der Zeuge Dr. Overhaus, habe jedoch zu diesem Zeitpunkt noch eine gute Chance bestanden, unter 3 % zu bleiben. Zwar würde er nicht mit Sicherheit entschieden haben,

„aber ich würde sagen, dass es eine sehr plausible Entscheidung war, im September noch nicht davon auszugehen, dass man über die 3 Prozent hinweggeht" (7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 17).

2. Die Meldung vom 16. Oktober 2002 zur Überschreitung des Defizitkriteriums

Am 16. Oktober 2002, dem Tag als die Koalitionsvereinbarung der Regierungsfraktionen unterzeichnet wurde, gab Bundesfinanzminister Hans Eichel in der ARD folgende Erklärung ab:

„Ich habe gerade die Steuereinnahmen für den September auf den Tisch bekommen und ich habe gesagt, das will ich abwarten. Damit muss ich wohl davon ausgehen, dass wir das Drei-Prozent-Kriterium nicht werden einhalten können."

Zu den Hintergründen dieser Erklärung befragt, erklärte Eichel in seiner Vernehmung, er habe immer erklärt, die Steuerergebnisse des wichtigen Vorauszahlungsmonats September 2002 abwarten zu wollen, um eine definitive Aussage über die Einhaltung oder Überschreitung des Defizitkriteriums treffen zu können. Hieran habe er sich gehalten. Nach Eingang dieser erneut enttäuschenden Daten sei er schließlich zu der Einschätzung gelangt, dass Deutschland im Jahr 2002 das Defizitkriterium von 3 % nicht würde einhalten können. Bis dahin habe durchaus noch die Möglichkeit bestanden, die Grenze zu unterschreiten. Wenn z. B. – wie es aufgrund der Konjunkturprognosen zu erwarten gewesen wäre – die guten Ergebnisse des steuerstarken Monats Dezember 2002 bereits im September angefallen wären und die Entwicklung dann auf dieser Basis weiter denselben Verlauf genommen hätte, wäre das Ziel erreicht worden *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 38)*. Er erklärte weiter:

„Erst nach der Revision der Einschätzung zur wirtschaftlichen Entwicklung durch die nationalen und internationalen Prognosen sowie die wirtschaftswissenschaftlichen Institute und nach Vorliegen des tatsächlichen Verlaufs der Steuereinnahmen im September lag im Oktober eine belastbare Grundlage für finanzpolitische Entscheidungen vor. Erst zu diesem Zeitpunkt bestand auch die unbedingt notwendige Klarheit, dass Deutschland das Maastricht-Kriterium von 3 Prozent Verschuldung in laufender Rechnung nicht einhalten könne. Dies war der frühestmögliche Termin, dies mit Sicherheit festzustellen.

(...) der Finanzminister der größten Volkswirtschaft im Euro-Raum braucht eine absolut sichere und verlässliche Grundlage, bevor er derartige psychologisch bedeutsame und ökonomisch sowie politisch womöglich mit weitreichenden Konsequenzen verbundene Feststellungen in die Öffentlichkeit trägt. (...)

In der konjunkturell noch schwachen Phase im Sommer 2002 wäre es unverantwortlich gewesen, die noch nicht gefestigte Lage durch möglicherweise falsche Ankündigungen zu destabilisieren und damit den erwarteten und erhofften Aufschwung zu gefährden" (8. Sitzung, Protokoll Eichel, S. 11).

Bundesminister Eichel berichtete vor dem Ausschuss, er habe die Information, dass die Drei-Prozent-Grenze überschritten werde, unmittelbar öffentlich gemacht, nachdem sie für ihn selbst festgestanden habe. Am Morgen des 16. Oktober 2002 habe er den Chef des Bundeskanzleramts darüber informiert, dass er am Nachmittag diese Erklärung abgeben werde. Er sei sich heute nicht mehr sicher, ob er an diesem Morgen auch die Gelegenheit gehabt habe, den Bundeskanzler entsprechend zu informieren. Jedenfalls habe er den Chef des Bundeskanzleramts mit der Absicht informiert, dass er den Kanzler unterrichte. Erst danach habe er die Erklärung abgegeben. Eichel fügte hinzu, dass er in normalen Jahren ohne Wahlkampf die Konsequenzen aus den schlechten Haushaltsdaten erst in der Novembersteuerschätzung gezogen hätte. Dort gehörten sie seiner Auffassung nach hin, denn er wende sich dagegen, dass die Fülle von ohnehin schon existierenden Prognosen durch die Bundesregierung noch erweitert werde *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 24)*.

3. Projektion des Finanzplanungsrates am 27. November 2002

Der Finanzplanungsrat trat am 27. November 2002 unter Vorsitz des Bundesministers der Finanzen, Hans Eichel, und unter Teilnahme des Vorstandsmitglieds der Deutschen Bundesbank Prof. Dr. Hermann Remsperger zu seiner 97. Sitzung zusammen.

In seiner Projektion für das Jahr 2002 hat er ein gesamtstaatliches Defizit von 3 ¾ % des BIP angenommen.

4. ECOFIN-Rat am 21. Januar 2003

In seiner Stellungnahme zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Deutschlands für 2002 – 2006 stellte der Rat fest, dass das projizierte Defizitergebnis für 2002 (3 ¾ % des BIP) deutlich höher ist als in dem Szenario mit geringeren Wachstumsraten der Fortschreibung vom Dezember 2001 projiziert (2 ½ % des BIP) und entschied, dass in Deutschland ein übermäßiges Defizit besteht (Amtsblatt C 26/1 der Europäischen Union; BT-Drs. 15/798).

5. Korrektur des gesamtstaatlichen Defizits 2002

Inzwischen wurde das gesamtstaatliche Defizit für das Jahr 2002 vom Statistischen Bundesamt (Stand August 2003) von 3 ¾ % auf 3 ½ % nach unten korrigiert.

6. Meldung des voraussichtlichen Defizits für 2003

Am 29. August 2003 meldete das BMF an die Kommission auf der Grundlage der Halbjahreszahlen ein voraussichtliches Defizit für 2003 in Höhe von 3,8 %.

D. Finanzlage der gesetzlichen Krankenversicherung im Jahr 2002

I. Struktur der gesetzlichen Krankenversicherung

1. Krankenkassen als Träger der gesetzlichen Krankenversicherung

Die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) wird von rd. 317 Krankenkassen (Stand: Juli 2003) durchgeführt, die nach regionalen, betrieblichen und berufsbezogenen Kriterien entstanden sind. Sie gliedern sich auf in Allgemeine Ortskrankenkassen (AOK), Betriebskrankenkassen (BKK), Innungskrankenkassen (IKK), landwirtschaftliche Krankenkassen, die See-Krankenkasse, die Bundesknappschaft – als Träger der knappschaftlichen Krankenversicherung – und die Ersatzkassen. Bei allen Krankenkassen handelt es sich um Selbstverwaltungskörperschaften. Sie sind finanziell und organisatorisch selbstständig, unterliegen jedoch gem. § 87 Abs. 1 S. 1 SGB IV staatlicher Aufsicht.

2. Aufsicht über die Krankenkassen

Die staatliche Exekutive bleibt insbesondere gegenüber den Parlamenten dafür verantwortlich, dass die GKV ihre öffentlichen Aufgaben unter Beachtung des geltenden Rechts erfüllt. Die Aufsicht soll sicherstellen, dass die Körperschaften im Bereich der Krankenversicherung im Einklang mit dem Gesetz und sonstigem Recht verwaltet werden. Da die Krankenkassen und die Verbände ihre Aufgaben aufgrund des ihnen zugestandenen Rechts zur Selbstverwaltung in eigener Verantwortung erfüllen, ist die Staatsaufsicht gem. § 87 Abs. 1 SGB IV prinzipiell auf die Rechtsaufsicht beschränkt. Je nach Zugehörigkeit von Krankenkassen oder Verbänden zur Staatsverwaltung des Bundes oder der Länder gibt es eine unterschiedliche Zuständigkeit für die Aufsicht. Die Aufsicht über die bundesunmittelbaren Krankenkassen, die Spitzenverbände der Krankenkassen (GKV-Spitzenverbände) und die Kassenärztliche Bundesvereinigung (KBV) führt der Bund. Aufsichtsbehörden des Bundes sind das Bundesversicherungsamt (BVA) und das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung *(BMGS, vormals BMG. Nachstehend wird jeweils die im Jahr 2002 geltende Bezeichnung BMG zu Grunde gelegt).* Das BVA beaufsichtigt im Bereich der GKV die bundesunmittelbaren Krankenkassen. Das BMG führt die Aufsicht über die Bundesverbände der Orts-, Betriebs- und Innungskrankenkassen, über die Verbände der Ersatzkassen und über die KBV.

3. Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung

Die Mittel der GKV werden durch Beiträge und sonstige Einnahmen aufgebracht. Die zur Erfüllung ihrer Aufgaben voraussichtlich erforderlichen Ausgaben und die zu erwartenden Einnahmen haben die Krankenkassen für jedes Kalenderjahr im Haushaltsplan zusammenzustellen. Die Beiträge der Krankenkassen sind dabei so zu bemessen, dass sie zusammen mit den sonstigen Einnahmen die im Haushaltsplan vorgesehenen Ausgaben und – sofern erforderlich – die vorgeschriebene Auffüllung der Rücklage decken. Der Beitragssatz einer Krankenkasse richtet sich somit nach ihrer individuellen Finanzsituation, d. h. bei

derzeit 317 gesetzlichen Krankenkassen gibt es 317 unterschiedliche Beitragssätze. Unterschiede in der Mitgliederstruktur werden dabei durch den Risikostrukturausgleich abgemildert. Das BMG hat keinen direkten Einfluss auf die Beitragsfestsetzung.

Auf Initiative des BMG bzw. der Bundesregierung kann mit gesetzlichen Regelungen mittelbar auf den Beitragssatz der GKV Einfluss genommen werden und zwar sowohl auf der Einnahmen- als auch der Ausgabenseite der GKV.

So kann die Einnahmenseite der GKV belastet werden durch die Reduzierung von Zuzahlungen, die Ausweitung von Leistungen, die Kürzung der Renten oder die Kürzung der Beiträge von Arbeitslosen. Es können zur Verbesserung der Einnahmen die Versicherungspflichtgrenze angehoben und zur Reduzierung der Ausgaben Leistungen aus der GKV herausgenommen oder Eigenbeteiligungen der Versicherten eingeführt werden.

Wesentlichen Einfluss auf den Beitragssatz in der GKV hat auch die konjunkturelle Lage, insbesondere die Zahl der Arbeitslosen. Bei Beziehern von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe ist die Bemessungsgrundlage für die Erhebung von Krankenkassenbeiträgen im Durchschnitt deutlich niedriger als bei Erwerbstätigen, bei unverändert gleich hohen Leistungsansprüchen wie bei den Erwerbstätigen, die in die GKV den vollen Beitrag einzahlen. Eine hohe und weiter steigende Arbeitslosigkeit führt zu Mindereinnahmen in der GKV und damit nahezu zwangsläufig zu einer Anhebung des durchschnittlichen Beitragssatzes in der GKV.

Tritt der Fall ein, dass während eines Haushaltsjahres die Mittel der Krankenkassen zur Deckung der Ausgaben nicht ausreichen, so sind die Beiträge zwingend zu erhöhen. Die Aufnahme von Krediten ist zur Vermeidung von Beitragssatzänderungen mangels gesetzlicher Grundlage nicht zulässig. Übersteigen die Einnahmen der Krankenkassen die Ausgaben und ist das gesetzliche Betriebsmittel- und Rücklagesoll erreicht, können andererseits die Beiträge durch Änderung der Satzung ermäßigt werden. Auch die zuständigen Aufsichtsbehörden, d. h. in der Regel die Aufsichtsbehörden der Länder, müssen darauf achten, dass die Krankenkassen keine unzulässigen Finanzpolster anlegen. In erster Linie ist aber die Selbstverwaltung gefordert, mögliche Spielräume für niedrigere Beitragssätze konsequent und auch zeitnah zu nutzen. Das Gesetz geht zwar davon aus, dass die Beitragssätze grundsätzlich nur in jährlichen Abständen verändert werden sollen, Änderungen im laufenden Jahr sind aber möglich. Im Gegensatz zu den Trägern der Rentenversicherung erhalten die Krankenkassen in der Regel keine Zuschüsse aus Steuermitteln des Bundes *(vgl. zum Vorstehenden: Übersicht über das Sozialrecht, Hrsg. BMA, Bonn 2002, S. 131 ff.).*

4. Schätzungen der Finanzentwicklung in der GKV durch den gemeinsamen Schätzerkreis

Der gemeinsame Schätzerkreis von BVA und GKV-Spitzenverbänden (GKV-Schätzerkreis) tagt regelmäßig nach Erhalt der Vorjahresdaten sowie der Quartalsdaten der GKV (sog. KV 45), um für den Risikostrukturausgleich eine Vorausschätzung über die zu erwartende Einnahmen- und Ausgabenentwicklung zu erstellen. Dies geschieht vor allem um den so genannten Ausgleichsbedarfssatz festzulegen, d. h. den durchschnittlichen allgemeinen Beitragssatz, der im Bundesdurchschnitt notwendig wäre, um sämtliche im Risikostrukturausgleich berücksichtigungsfähigen Leistungsausgaben aller gesetzlichen Krankenkassen zu decken. Das BVA legt die für die Vorausschätzung benötigten Eckdaten für den Risikostrukturausgleich nach Anhörung der am Risikostrukturausgleich beteiligten Spitzenverbände fest *(12. Sitzung, Protokoll Dr. Schröder, S. 40; 23. Sitzung, Protokoll Dr. Müller, S. 11; 12. Sitzung, Protokoll Rebscher, S. 9).*

Die Sitzungen des Schätzerkreises sind in zwei Teile unterteilt. In einem ersten Teil berichtet das zuständige Fachreferat des BMG über die Finanzentwicklung im jeweiligen Quartal. Anschließend werden die Ursachen bestimmter Entwicklungen diskutiert. Im zweiten Teil, der vom BVA geleitet wird, werden nach Anhörung der GKV-Spitzenverbände, auf der Basis der Ergebnisse der jeweiligen Quartale, die Eckdaten für den Risikostrukturausgleich festgelegt. Das BMG hat im Schätzerkreis keine eigene Funktion, sondern nimmt lediglich als Gast an diesen Sitzungen teil *(23. Sitzung, Protokoll Dr. Müller, S. 11).*

II. Finanzentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung bis Ende 2001 und Maßnahmen zur Kostendämpfung im Arzneimittelbereich zu Beginn des Jahres 2002

In den Jahren 1999 bis 2000 verlief die Finanzentwickung der GKV insgesamt positiv. Im Jahr 1999 wurde ein um Zahlungen im Risikostrukturausgleich bereinigter Überschuss von 0,7 Mrd. DM und im Jahr 2000 ein ausgeglichenes Finanzergebnis erzielt. Doch für das Jahr 2001 wurde bei einem Ausgabevolumen von 270 Mrd. DM mit einem bundesweiten Defizit in einer Größenordnung von 4 Mrd. DM gerechnet. Die Hauptursache dieser Finanzentwicklung lag in einer seit Ende 2000 festzustellenden annähernd zweistelligen Ausgabenexpansion im Bereich der Arzneimittelausgaben. Daneben hatten überproportionale Ausgabenzuwächse beim Krankengeld, bei Fahrtkosten sowie bei den Verwaltungsausgaben der Krankenkassen das Finanzergebnis mitgeprägt. Der durchschnittliche Beitragssatz blieb in den Jahren 1998 bis 2001 bundesweit stabil bei einem Niveau von 13,6 %. Als Folge des zu erwartenden Defizits des Jahres 2001 war mit einem Anstieg des durchschnittlichen Beitragssatzes im Jahr 2002 auf etwas unter 14,0 % zu rechnen. Die Bundesregierung versuchte mit der Absenkung der Festbeträge für Arzneimittel, dem Gesetz zur Ablösung des Arznei- und Heilmittelbudgets *(Arzneimittelbudgetablösegesetz)* vom 19. Dezember 2001 *(BGBl. I. S. 3773)* sowie dem Gesetz zur Begrenzung der Ausgaben im Arzneimittelbereich *(Arzneimittel-Ausgaben-Begrenzungsgesetz)* vom 15. Februar 2002 *(BGBl. I S. 684),* die Anfang des Jahres 2002 in Kraft getreten waren, Voraussetzungen dafür zu schaffen, die Wirtschaftlichkeit im Bereich der Medikamentenversorgung in der GKV zu verbessern. Mit einem Einsparvolumen von rd. 2,5 Mrd. DM sollte der Anteil, den der Arzneimittelbereich zur Defizitentwicklung des Jahres 2001 beigetragen hatte, im Jahr 2002 weitgehend ausgeglichen werden *(vgl. zum Vorstehenden: Übersicht über das Sozialrecht, a.a.O., S. 125 f.).*

Mit dem zu Beginn des Jahres 2002 in Kraft getretenen Arzneimittelbudgetablösegesetz (ABAG) wurde das bisherige Arznei- und Heilmittelbudget abgelöst und die so genannte

Kollektivhaftung, d. h. die gesetzlich vorgegebene Verringerung der Gesamtvergütung im Falle von Budgetüberschreitungen, aufgehoben. Die Neuregelung sollte dazu dienen, eine wirtschaftliche und qualitätsgesicherte Versorgung der Patienten in der GKV durch Optimierung der Steuerungsinstrumente zu stärken und zugleich die Akzeptanz bei den Beteiligten zu erhöhen. Hierzu sollten auf der Ebene der Kassenärztlichen Vereinigungen Arzneimittelvereinbarungen getroffen werden, die prospektive Festlegungen von Ausgabenvolumen, von Versorgungs- und Wirtschaftlichkeitszielen sowie darauf ausgerichtete Maßnahmen enthielten. Die gesetzlichen Vorgaben für Richtgrößenprüfungen wurden konkretisiert und praxisgerechter ausgestaltet. Die Regelungen sollten für den Heilmittelbereich entsprechend angewendet werden *(vgl. zum Vorstehenden: Sozialbericht 2001 der Bundesregierung, Stand: März 2002).*

Mit dem zum 1. Februar 2002 in Kraft getretenen Arzneimittel-Ausgaben-Begrenzungsgesetz (AABG) sollte sichergestellt werden, dass Leistungserbringer im Arzneimittelbereich vor dem Hintergrund überproportionaler Ausgabenzuwächse kurzfristig einen Beitrag zur Stabilisierung der GKV-Arzneimittelkosten erbringen. Dies sollte wesentlich durch die zeitlich begrenzte Anhebung des Apothekenrabatts sowie die Ausweitung der sog. Aut-idem-Regelung (Abgabe von wirkstoffgleichen Arzneimitteln durch die Apotheken) erreicht werden. Zudem sollten die Neuregelungen zur Preisvergleichsliste auf die Arzneimittelkosten im Marktsegment der Analogpräparate ebenso kostendämpfend wirken wie die für Krankenhäuser vorgesehene Pflicht, bei einem Therapievorschlag für den weiter behandelnden Vertragsarzt bezüglich der Arzneimittel Wirkstoffbezeichnungen zu verwenden. Mit der Anhebung des Apothekenrabatts sollte den Krankenkassen ein Einsparvolumen von ca. 400 Mio. DM p. a. erschlossen werden. Der Einsparbetrag der Aut-idem-Regelung wurde auf ein Einsparvolumen von ca. 450 Mio. DM geschätzt. Der Einspareffekt der Empfehlungen des Bundesausschusses zu den Analogpräparaten wurde von den Empfehlungen selbst und deren Beachtung durch die Ärzte abhängig gemacht. Nach den erforderlichen Vorarbeiten des Bundesausschusses der Ärzte und Krankenkassen könnten davon – laut Gesetzentwurf – ca. ein Viertel als realisierbare Einsparung veranschlagt werden. Darüber hinaus stellten der Verband forschender Arzneimittelhersteller der GKV einen freiwilligen Solidarbeitrag in Höhe von 400 Mio. DM zur Verfügung. Die entsprechende Regelung sollte klarstellen, auf welcher Rechtsgrundlage der Bundesverband der Betriebskrankenkassen diese Summe unter den GKV-Spitzenverbänden aufzuteilen habe *(vgl. Gesetzentwurf, BT-Drs. 14/7827).*

III. Diskussion über die Defizitentwicklung in der gesetzlichen Krankenversicherung im Jahr 2002

1. Finanzentwicklung in der gesetzlichen Krankenversicherung im 1. Halbjahr 2002

a) Rahmenvorgaben für die Inhalte der Arzneimittel-vereinbarungen vom Januar 2002

Nach den Vorgaben des Art. 3 § 1 ABAG vereinbarten die KBV und die GKV-Spitzenverbände am 31. Januar 2002 für das Jahr 2002 verbindliche Rahmenvorgaben für die Inhalte der Arzneimittelvereinbarungen sowie einen Beschluss nach § 84 Abs. 7 SGB V (Richtgrößenvereinbarungen). In diesen war eine Einsparung bei den Arzneimittelausgaben gegenüber dem Jahr 2001 von 4,6 % vorgesehen. Dem Auftrag zur Vereinbarung von Rahmenvorgaben für die Inhalte der Informations- und Hinweispflicht nach § 73 Abs. 8 SGB V wollten die Vertragsparteien in gesonderten Vereinbarungen und Beschlüssen entsprechen *(Dokument Nr. 57).*

Von Seiten des BMG wurde diese Vereinbarung begrüßt, gleichzeitig wurden die Vertragsparteien zu einer schnellen Umsetzung der in der Vereinbarung angesprochenen Informations- und Hinweispflicht aufgefordert. Das ABAG verpflichte die KBV und die GKV-Spitzenverbände ausdrücklich, Versicherte und Vertragsärzte über „preisgünstige verordnungsfähige Leistungen, einschließlich der jeweiligen Preise und Entgelte“ zu informieren. Die rechtliche Belastbarkeit für derartige Informationskampagnen solle nun nicht mehr in Zweifel gezogen werden, da mit § 73 Abs. 8 SGB V eine tragfähige Rechtsgrundlage für derartige Informationsaktivitäten zur Verfügung stehe *(Dokument Nr. 58).* Gleichzeitig wandte sich das BMG mit Schreiben vom 1. März 2002 an die zuständigen Staatssekretäre und Staatsräte der Länder und forderte sie auf, in ihrem Zuständigkeitsbereich die Vertragsparteien der gemeinsamen Selbstverwaltung zur Umsetzung der Vereinbarungen nach dem ABAG anzuhalten.

Der Zeuge Dr. Müller, Leiter des Referats 228 – zuständig für die finanziellen Angelegenheiten der GKV – im BMG, hat bei seiner Vernehmung darauf hingewiesen, diese Vereinbarung habe nicht nur eine bloße Selbstverpflichtung der Ärzteschaft dargestellt, sondern sei eine vertragliche Vereinbarung zwischen den Spitzenverbänden und der KBV gewesen mit der Verpflichtung, die Arzneimittelausgaben im Jahr 2002 um 4,6 % zu senken *(23. Sitzung, Protokoll Dr. Müller, S. 7).*

b) Vorläufiges Finanzergebnis der gesetzlichen Krankenversicherung des Jahres 2001

aa) Unterrichtung über das vorläufige Finanzergebnis im März 2002

Am 4. März 2002 unterrichtete das Referat 228 des BMG die Bundesministerin über das vorläufige Finanzergebnis der GKV im Jahr 2001 und die Perspektiven für die weitere Finanzentwicklung im Jahr 2002. Danach fiel das Finanzergebnis deutlich ungünstiger aus als bisher erwartet. Das Defizit für das Jahr 2001 betrug rund 2,8 Mrd. €. Die Zuwächse der Leistungsausgaben gegenüber dem Vorjahr lagen mit +3,7 % um bundesweit rund 2,1 Prozentpunkte über dem Anstieg der beitragspflichtigen Einnahmen von +1,6 %. Die deutliche Grundlohnüberschreitung im Jahr 2001 sei – laut Vorlage des Referats – weitgehend auf die zweistellige Ausgabenexpansion im Arzneimittelbereich (+11,2 %) zurückzuführen, die zu einem absoluten Ausgabenzuwachs in diesem Bereich von rund 2,3 Mrd. € geführt habe. Bei einer Grundlohnüberschreitung von 9,6 Prozentpunkten habe der Arzneimittelbereich mehr als 1,8 Mrd. € zur Defizitentwicklung beigetragen. Trotz dieses Defizits rechnete das Referat 228 für das Jahr 2002 aufgrund der aus den Beitragssatzanhebungen resultierenden Mehreinnahmen von bis zu 3,5 Mrd. € und eine konsequente Umsetzung der ausgabensenkenden Regelungen im Arzneimittelbereich vorausgesetzt auch bei einer ungünstigen konjunkturellen Entwicklung mindestens mit einem ausgeglichenen Finanzergebnis *(Dokument Nr. 59).*

Die Höhe des durchschnittlichen allgemeinen Beitragssatzes lag zum 1. Januar 2002 bei 14 %. Nach der Referatsvorlage sei bei diesem Wert unberücksichtigt, dass der jahresdurchschnittliche allgemeine Beitragssatz durch verstärkte Mitgliederwanderungen zu günstigeren Betriebskrankenkassen nach den veränderten Kündigungsrechten ab 1. April 2002 wieder auf einen Wert von etwas unter 14 % sinken könne. Beitragssatzanhebungen größerer Kassen im weiteren Jahresverlauf 2002 seien zu diesem Zeitpunkt nicht zu erwarten. Allerdings müsse bei einigen Betriebskrankenkassen mit Anhebungen gerechnet werden *(Dokument Nr. 59)*.

bb) Pressemitteilung des BMG über das vorläufige Finanzergebnis 2001

Aufbauend auf der Unterrichtung durch das Referat 228 veröffentlichte das BMG am 7. März 2002 eine umfangreiche Pressemitteilung zu den vorläufigen Finanzergebnissen der GKV im Jahr 2001. Unter der Überschrift „Arzneimittelausgaben sind Nagelprobe für die Selbstverwaltung" wurde dargestellt, dass das Jahr 2001 mit einem Defizit von rund 2,8 Mrd. € abgeschlossen habe, wobei 1,9 Mrd. € und damit über zwei Drittel des Defizits zu Lasten des Arzneimittelsektors gegangen seien. Im Hinblick auf die Perspektiven für das Jahr 2002 rechnete das BMG im Jahresdurchschnitt mit einem Beitragssatz von 14 % und erwartete selbst bei vorsichtigen Annahmen ein ausgeglichenes Finanzergebnis zur konjunkturellen Entwicklung. Weiter wurden in der Pressemitteilung die zu Beginn des Jahres verabschiedeten Gesetze zur Kostendämpfung im Arzneimittelbereich dargestellt, mit denen nach Angaben des Ministeriums die Voraussetzungen zur Senkung der Arzneimittelausgaben geschaffen worden seien. Ärzteschaft, Krankenkassen, Apotheker und Pharmazeutische Industrie stünden in diesem Jahr in der besonderen Verantwortung, über eine Ausgabensenkung im Arzneimittelbereich einen entscheidenden Beitrag zur finanziellen Konsolidierung und Stabilisierung des Beitragssatzniveaus in der GKV zu leisten *(Dokument Nr. 60)*.

Ebenfalls am 7. März 2002 teilte die AOK Sachsen dem BMG mit, dass ihr Verwaltungsrat beschlossen habe, den Beitragssatz von 13,4 auf 12,9 % zu senken *(Dokument Nr. 61)*. Laut einer dpa-Umfrage vom 8. März 2002 sahen sich die meisten anderen Kassen zu dieser Zeit finanziell nicht in der Lage, ihren Beitragssatz zu senken *(Dokument Nr. 62)*.

cc) Tagung des GKV-Schätzerkreises am 11. März 2002

Auf der Basis des vorläufigen Finanzergebnisses des Jahres 2001 gab der GKV-Schätzerkreis in seiner Sitzung am 11. März 2002 seine neuen Eckdaten für die GKV-Finanzentwicklung im Jahr 2002 bekannt. Der Schätzerkreis rechnete für das Jahr 2002 mit einem Anstieg der berücksichtigungsfähigen Leistungsausgaben je Mitglied um 2,2 %, einem Anstieg der beitragspflichtigen Einnahmen je Mitglied von 1,6 %, einem Anstieg des Ausgleichbedarfssatzes von 12,95 % auf 13,01 % sowie einem Anstieg des West-Ost-Transfers von 2,05 Mrd. € (2001) auf 2,6 Mrd. € (2002). Insgesamt würde der Ausgleichsbedarfssatz damit von 12,61 % (2000) über 12,95 % (2001) auf 13,01 % (2002) steigen. Der Schätzerkreis gelangte zu dem Ergebnis, dass unter Zugrundelegung dieser Eckdaten für das Jahr 2002 rechnerisch ein ausgeglichenes Finanzergebnis der GKV zu erwarten sei *(Dokument Nr. 63)*.

Das Referat 228 im BMG führte in seiner Bewertung des Ergebnisses aus, es sei abzuwarten, ob die Annahmen des Schätzerkreises vom Dezember 2001 tatsächlich eintreten würden. So hingen z. B. die Annahmen zur Grundlohnentwicklung im Jahr 2002 entscheidend von der weiteren konjunkturellen Entwicklung und insbesondere den noch bevorstehenden Tarifabschlüssen ab. Aufgrund der ab April zu erwartenden Kassenwechsel sei weiterhin damit zu rechnen, dass sich das Beitragssatzniveau auf einem Wert von etwas unter 14 % einpendeln werde. Zur Sicherung des derzeitigen Beitragssatzniveaus über das Jahr 2002 hinaus sei insbesondere eine konsequente Umsetzung der Einsparungen im Bereich der Arzneimittelversorgung notwendig *(Dokument Nr. 63)*.

Ergänzend unterrichtete das Referat 228 die Bundesministerin in einem weiteren Vermerk darüber, dass am Rande der Sitzung des Schätzerkreises bekannt geworden sei, dass die von den GKV-Spitzenverbänden und der KBV gemeinsam verabschiedeten Rahmenvorgaben zur Senkung der Arzneimittelkosten im Jahr 2002 von den GKV-Spitzenverbänden öffentlich kaum kommuniziert würden. Auch den Finanzexperten der Spitzenverbände seien die Ziele und Inhalte der Vereinbarung offensichtlich kaum bekannt. Das Referat 228 empfahl, da dem Ausgabenrückgang im Arzneimittelbereich im Hinblick auf die Finanzentwicklung im Jahr 2002 eine zentrale Bedeutung zukäme, die GKV-Spitzenverbände aufzufordern, ihre defensive Haltung aufzugeben und gemeinsam mit der KBV das Einsparziel und die darauf abzielenden Maßnahmen offensiv zu vertreten *(Dokument Nr. 64)*.

c) Weitere Entwicklung bis zum Juli 2002

aa) Rechtliche Bedenken der KBV und der GKV-Spitzenverbände gegen die Umsetzung der Informationskampagne nach dem ABAG

Mit Schreiben vom 18. März 2002 schlugen die KBV und die GKV-Spitzenverbände vor, im Sinne einer anwendungsreifen Informationsaktion auf der Grundlage des neuen Rechts das gemeinsam von BMG, KBV und GKV-Spitzenverbänden im Jahre 1999 durchgeführte gemeinsame Aktionsprogramm zu aktualisieren. Wegen der hohen Anfälligkeit für Klagen der pharmazeutischen Hersteller werde allerdings eine Beteiligung des BMG für unverzichtbar gehalten *(Dokument Nr. 65)*.

Nach Darstellung eines Vermerks vom 9. April 2002 sagte die Bundesministerin in einem Gespräch mit den GKV-Spitzenverbänden die Unterstützung des BMG bei der Informationskampagne zu. Aus rechtlichen Gründen sei das BMG aber an einer aktiven Mitwirkung bei der Neuauflage der Aktion gehindert. Aufgrund einer fehlenden rechtlichen Grundlage für das BMG zur Durchführung einer Informationsaktion für Vertragsärzte, der gleichzeitigen aufsichtsrechtlichen Zuständigkeit für KBV und die GKV-Spitzenverbände sowie immer noch laufender Rechtsstreite um die Kampagne aus dem Jahr 1999 müsse darauf geachtet werden, dass die lediglich unterstützende Funktion des BMG deutlich zum Ausdruck gebracht werde *(Dokument Nr. 66)*.

Mit Schreiben vom 14. April 2002 forderte Staatssekretär Dr. Schröder die zuständigen Staatssekretäre und Staatsräte der Länder erneut auf, die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden Selbstverwaltungsparteien bei der Umsetzung der Vereinbarungen nach dem ABAG zu begleiten.

bb) Schreiben des Sozialministers von Baden-Württemberg an die Bundesministerin vom April 2002

Mit Schreiben vom 15. April 2002 wandte sich der Sozialminister des Landes Baden-Württemberg, Dr. Friedhelm Repnik, an die Bundesgesundheitsministerin und erklärte Bezug nehmend auf das Finanzergebnis der GKV im Jahr 2001, die vom BMG noch im Dezember 2001 gehegten Erwartungen von einem Defizit im Jahr 2001 von 2 Mrd. € hätten sich bei weitem nicht erfüllt. Er kritisierte die Äußerungen des BMG in dessen Pressemitteilung vom 7. März 2002 zu den getroffenen Sparmaßnahmen und gelangte zu dem Ergebnis, die von der Ministerin erhofften Einsparungen im Arzneimittelbereich seien kurzfristig nicht zu erreichen. Nach Darstellung des Sozialministers erwartete der gemeinsame GKV-Schätzerkreis, dass die für 2002 prognostizierten Einsparziele in diesem Bereich um 400 bis 500 Mio. € nach unten korrigiert werden müssten. Auch die Prognosen der Grundlohnentwicklung seien nach unten korrigiert worden. Weiter äußerte er Kritik am bestehenden Risikostrukturausgleich, der dazu führe, dass einige Krankenkassen in Ostdeutschland ihre Beitragssätze hätten senken können, während ihm in seinem Aufsichtsbereich keine Krankenkasse bekannt sei, die wegen einer Überschussentwicklung ihren Beitrag habe senken können. Angesichts solcher Entwicklungen könne er nicht von einem rückläufigen durchschnittlichen Beitragssatz ausgehen *(Dokument Nr. 67)*.

Bundesministerin Schmidt antwortete mit Schreiben vom 5. Mai 2002 dahingehend, sie teile die Skepsis nicht, dass es im Jahr 2002 erneut zu einem Defizit in der GKV kommen werde. Aus den Beitragssatzanhebungen von knapp 0,4 Beitragssatzpunkten gegenüber dem Durchschnitt des Vorjahres würden sich für die Krankenkassen Mehreinnahmen in einer Größenordnung von bis zu 3,5 Mrd. € ergeben. Dies sei deutlich mehr als zum Ausgleich des Defizits von rd. 2,8 Mrd. € aus dem vergangenen Jahr erforderlich sei. Auch unter Zugrundelegung der jüngsten, vom gemeinsamen Schätzerkreis veranschlagten Eckdaten, die einen Grundlohnanstieg um 1,6 % und einen Anstieg der berücksichtigungsfähigen Leistungsausgaben um 2,2 % prognostiziert hätten, ergebe sich die Perspektive für ein ausgeglichenes Finanzergebnis. Sie rechne weiterhin mit einem durchschnittlichen allgemeinen Beitragssatz von etwas unter 14 %. Im Übrigen wies sie die Kritik am Risikostrukturausgleich zurück *(Dokument Nr. 68)*.

cc) Entwicklung der Arzneimittelausgaben Ende April 2002 und Beurteilung durch KBV und GKV-Spitzenverbände

Mit Vorlage der Abt. 2 im BMG vom 25. April 2002 wurde die Bundesministerin über das Ergebnis einer abteilungsübergreifenden Besprechung im BMG über Fragen der aktuellen Ausgabenentwicklung im Arzneimittelbereich am 17. April 2002 unterrichtet. Nach den vorliegenden Frühinformationen der ABDA *(Bundesvereinigung Deutscher Apotheker)* seien die Arzneimittelausgaben in der GKV im Januar und Februar 2002 um 5,5 bzw. 6,6 % gegenüber den jeweiligen Vorjahresmonaten weiter angestiegen, wenn auch nicht mehr so deutlich wie im Jahresdurchschnitt 2001 (9,7 %). Erste in Presseberichten lancierte Erkenntnisse, nach denen die Umsätze im März nur noch um 1 bis 2 % gestiegen seien, könnten noch nicht als Trendumkehr angesehen werden, da der März 2002 aufgrund des frühen Osterfestes zwei Arbeitstage weniger gehabt habe als der März 2001. Die geringfügig niedrigere durchschnittliche Zuwachsrate im ersten Quartal 2002 dürfte sich vornehmlich mit den Entlastungseffekten der Neufestsetzung der Festbeträge ab Januar 2002 sowie der Erhöhung des Apothekenrabatts ab März 2002 erklären lassen. Der verbleibende Ausgabenanstieg gehe somit weiterhin in erster Linie auf die Strukturkomponente zurück und hier insbesondere auf den Wechsel zu teureren Arzneimitteln. Der von der ABDA aus diesen Werten für das Gesamtjahr 2002 hochgerechnete Ausgabenzuwachs in Höhe von nur 1,6 % könne nicht als seriöse Prognose angesehen werden.

Nachfolgend werden in der Unterrichtung für die weitere Entwicklung auf den Arzneimittelbereich sektorspezifisch ausgerichtete Instrumente beurteilt. Im Ergebnis sollten durch die gesetzlichen Maßnahmen die Ausgaben im Arzneimittelbereich im Jahr 2002 um rd. 680 Mio. €, d. h. um 3,2 % unmittelbar finanzwirksam entlastet werden. Hinzuträte das Potential der Aut-idem-Regelung mit rd. 100 Mio. €, d. h. rd. 0,5 %, wodurch sich insgesamt ein Effekt in Höhe von 3,7 % (780 Mio. €) ergeben sollte.

Weiter wurde ausgeführt, der GKV-Schätzerkreis habe bei seiner letzten Vorausschätzung im März 2002 ein Null-Wachstum bei den Arzneimitteln gegenüber dem Vorjahr und insgesamt einen Zuwachs der Leistungsausgaben je Mitglied um 2,2 % angenommen. Daraus habe sich insgesamt die Perspektive für ein annähernd ausgeglichenes Finanzergebnis ergeben. Jeder Prozentpunkt Ausgabenzuwachs im Arzneimittelbereich belaste die GKV in einer Größenordnung von gut 0,2 Mrd. €. Sollte der Trend zu steigenden Ausgaben im Arzneimittelbereich im weiteren Jahresverlauf nicht gebrochen werden, so drohe der GKV erneut eine Defizitentwicklung. Als Fazit wurde in der Unterrichtung dargelegt, aus der derzeitigen Perspektive gebe es keinen Anlass zur Entwarnung. Zur Vermeidung einer erneuten Defizitentwicklung erscheine eine umgehende und konsequente Anwendung der vom Gesetzgeber vorgesehenen ausgabenbegrenzenden Maßnahmen mit Unterstützung des BMG dringend geboten. Von Seiten des Ministeriums sollten dabei Schwerpunkte auf die flächendeckende gemeinsame Informationskampagne der Selbstverwaltung auf Bundesebene zum ABAG, die Aktivierung der KV-Ebene über die Länder und die Begleitung des Bundesausschusses der Ärzte und Krankenkassen bei der Erarbeitung der Hinweise zu den Analogpräparaten gesetzt werden *(Dokument Nr. 69)*.

Mit Schreiben vom 17. April 2002 wandte sich der Vorstandsvorsitzende des Bundesverbandes der BKK an die Bundesministerin. Er befürchtete angesichts der in der ABDA-Frühinformation ausgewiesenen Steigerungsraten bei den Arzneimittelausgaben von 5,5 % im Januar 2002 und von 6,6 % im Februar 2002, dass die im Januar

vertraglich zugesicherten Einsparungen schon jetzt als nicht mehr erreichbar anzusehen seien *(Dokument Nr. 70).*

Die Arbeitsgemeinschaft der GKV-Spitzenverbände veröffentlichte am 7. Mai 2002 eine gemeinsame Presseerklärung, in der sie die Vertragsärzte aufforderte, ihre Zusagen an die Politik, die Ausgaben zu senken, endlich einzulösen *(Dokument Nr. 71).*

Im Gegensatz dazu vertrat die KBV in einer am 10. Mai 2002 veröffentlichten Pressemitteilung die Ansicht, die Instrumente zur Steuerung der Arzneimittelausgaben würden greifen. Die niedergelassenen Ärzte müssten sich zwar weiter bemühen, möglichst kostengünstig zu verschreiben, aber die aktuellen Zahlen zeigten einen deutlichen Trend hin zu geringeren Arzneimittelausgaben *(Dokument Nr. 72).*

dd) Unterrichtung über die weitere Beitragssatz- und Mitgliederentwicklung in der GKV im Mai 2002

In einer Vorlage vom 8. Mai 2002 informierte das Referat 228 des BMG die Bundesministerin über die aktuelle Beitragssatz- und Mitgliederentwicklung in der GKV zum 1. April 2002. Der durchschnittliche allgemeine Beitragssatz in der GKV lag danach zum 1. April 2002 bei 13,99 %. Die Beitragssatzspanne zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Beitragssatz variierte bei wählbaren geöffneten Kassen zwischen 11,2 % und 14,9 %. Beitragssatzveränderungen mit nennenswerten Auswirkungen auf den durchschnittlichen allgemeinen Beitragssatz seien – laut Vorlage – derzeit nicht zu erwarten, sodass auch im Jahresdurchschnitt mit einem Beitragssatzniveau von 14,0 % zu rechnen sei. Zu zusätzlichen Beitragssatzanhebungen auch bei größeren Krankenkassen könne es bei zum Teil nur sehr begrenzt vorhandenen Finanzreserven ab der zweiten Jahreshälfte allenfalls dann kommen, wenn es auch im Jahr 2002 zu einer weitgehend ungebremsten Ausgabenentwicklung bei den Arzneimitteln komme *(Dokument Nr. 73).*

ee) Weitere Bemühungen des BMG zur Umsetzung der Informationskampagne

Am 14. Mai 2002 fand im BMG eine Besprechung mit Vertretern der KBV und der GKV-Spitzenverbände zur weiteren Umsetzung der Vereinbarungen nach dem ABAG statt. Im Mittelpunkt der Besprechung stand die Strukturierung von Konzeption und Inhalt der bundesweiten Informationskampagne zur wirtschaftlichen Arzneimittelverordnung auf der durch das ABAG in § 73 Abs. 8 SGB V konkretisierten Rechtsgrundlage. Die KBV hatte hierzu einen an den bisherigen Informationsaktivitäten ausgerichteten Entwurf vorgelegt. Als Ergebnis der Besprechung wurde u. a. vereinbart, dass die Unterstützung der Aktion durch das BMG auch nach außen durch eine gemeinsame Pressekonferenz begleitet werden sollte. Der vorgelegte Entwurf sollte von KBV und GKV-Spitzenverbänden überarbeitet und bis Ende Mai dem BMG vorgelegt werden. Das BMG sagte zu, sich an der rechtlichen Bewertung der Informationsaktion zu beteiligen *(Dokument Nr. 74).*

Nachdem der überarbeitete Entwurf bis Ende Mai noch nicht vorlag, drängte das BMG im Juni 2002 weiter auf eine zügige Umsetzung der Informationskampagne, doch verzögerte sich der geplante Start der Kampagne immer weiter *(Dokumente Nr. 75 und 76).*

In ihrer Ausgabe vom 25. Mai 2002 berichtete die Frankfurter Rundschau, nach der Bundestagswahl drohten neue Beitragserhöhungen in der GKV. Wegen weiter steigender Pillenausgaben befürchte Hans Jürgen Ahrens, Chef des AOK-Bundesverbandes, für die Branche zum Jahresende „Defizite in Milliardenhöhe“. Nur eine „deutlich bessere Konjunktur- und Beschäftigungslage“ könnten dann die Verteuerungen des Gesundheitsschutzes verhindern (Frankfurter Rundschau vom 25. Mai 2002). Bundesministerin Schmidt trat Spekulationen um Beitragserhöhungen entgegen und erklärte, der durchschnittliche Beitragssatz zur GKV von 13,99 % bleibe stabil und könne mittelfristig sogar gesenkt werden (Berliner Zeitung vom 27. Mai 2002).

d) Finanzergebnis der gesetzlichen Krankenversicherung im 1. Quartal 2002

aa) Unterrichtung über das Finanzergebnis im 1. Quartal 2002

Mit Vorlage vom 3. Juni 2002 berichtete das Referat 228 des BMG der Bundesministerin über die vorliegenden Finanzergebnisse der GKV im 1. Quartal 2002 und die derzeit erkennbaren Perspektiven für die weitere Finanzentwicklung im Jahr 2002. Die Summe der von den Kassen gemeldeten Finanzergebnisse wies bundesweit ein Defizit von rund 0,86 Mrd. € auf. Die Zuwächse der Leistungsausgaben gegenüber dem Vorjahreszeitraum lagen mit rd. 2,9 % bundesweit um rd. 1,7 Prozentpunkte über dem Anstieg der beitragspflichtigen Einnahmen von rd. 1,2 %. Die Ausgabenseite war im 1. Quartal durch höchst unterschiedliche Entwicklungen in den einzelnen Ausgabenbereichen gekennzeichnet. Während die Ausgaben für ärztliche und zahnärztliche Behandlung, Arzneimittel, Krankenhäuser und Krankengeld mit Zuwachsraten zwischen 2,4 und 2,7 % annähernd durchschnittliche Ausgabenzuwächse verzeichneten, stiegen die Ausgaben für häusliche Krankenpflege, Hilfsmittel, Fahrtkosten und Heilmittel mit Veränderungsraten zwischen 5,1 und 8,6 % stark überproportional an. Der abgeflachte Zuwachs von 2,4 % bei den Arzneimitteln setzte auf eine fast zweistellige Ausgabenexpansion im 1. Quartal 2001 (+ 9,7 %) auf und hatte den Solidarbeitrag der pharmazeutischen Industrie von rd. 0,2 Mrd. € bereits größtenteils ausgabenmindernd berücksichtigt. Nach Darstellung der Vorlage durfte die Zuwachsrate in keiner Weise über die trotz der ausgabenbegrenzenden Regelungen nach wie vor vorhandenen expansiven Dynamik hinwegtäuschen und sei damit meilenweit von dem von KBV und GKV-Spitzenverbänden vorgegebenen Einsparziel von 4,6 % entfernt, insbesondere deshalb, weil nach den neuesten Daten der ABDA die Ausgaben im April 2002 mit einer Zuwachsrate von 13,2 % auf einen neuen monatlichen Rekordwert von 1,92 Mrd. € gestiegen seien. Die Grundlohnentwicklung sei aufgrund der ungünstigen konjunkturellen Entwicklung auf sehr niedrigem Niveau verlaufen, aber neue Tarifabschlüsse dürften ab der zweiten Jahreshälfte zu einem deutlichen Aufwärtstrend führen *(Dokument Nr. 77).*

In der Vorlage kam man in der Beurteilung zu dem Ergebnis, ein ausgeglichenes Finanzergebnis im Jahr 2002 setze voraus, dass die deutliche Schere zwischen Ausgaben- und Grundlohnzuwächsen wieder zusammenrücke. Auch unter Berücksichtigung der aus den Beitragssatzanhebungen resultierenden Mehreinnahmen von bis zu 3,5 Mrd. € und zu erwartender günstiger Grundlohnentwicklung im weiteren

Jahresverlauf 2002 sei deshalb eine konsequente Umsetzung der ausgabensenkenden Regelungen im Arzneimittelbereich und dadurch eine rasche Trendwende in diesem Leistungsbereich zur Stabilisierung der Finanzentwicklung der GKV unverzichtbar *(Dokument Nr. 77).*

Der durchschnittliche allgemeine Beitragssatz habe im 1. Quartal bundesweit bei 14 % gelegen und dürfte im Jahresdurchschnitt um rund 0,4 Beitragssatzpunkte höher als im Vorjahr liegen, d. h. es sei auch im Jahresdurchschnitt mit 14 % zu rechnen *(Dokument Nr. 77).*

bb) Pressemitteilungen des BMG und der GKV-Spitzenverbände zum Finanzergebnis im 1. Quartal 2002

Auf der Grundlage der Unterrichtung durch das Referat 228 veröffentlichte das BMG am 5. Juni 2002 eine Pressemitteilung über die Finanzentwicklung in der GKV im 1. Quartal 2002. In der Pressemitteilung wurde dargestellt, dass das Defizit bei rund 0,86 Mrd. € gelegen und der durchschnittliche allgemeine Beitragssatz zum 1. April 2002 bundesweit 13,99 % betragen habe. Nach zweistelligen Zuwächsen im Jahr 2001 habe sich das Wachstum bei den Arzneimittelausgaben im 1. Quartal 2002 deutlich abgeflacht. Grund für eine Entwarnung seien diese Zahlen nicht. Im Bereich der Arzneimittelausgaben seien weitere Einsparungen erforderlich *(Dokument Nr. 78).*

In der Pressemitteilung heißt es weiter, es bestehe „bei deutlich günstigerer Perspektive für die Einnahmeseite und verstärkten Einsparungen auf der Ausgabenseite im weiteren Jahresverlauf die berechtigte Erwartung auf ein ausgeglichenes Finanzergebnis in 2002 und ein stabiles Beitragssatzniveau“.

Der stellvertretende Fraktionsvorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Horst Seehofer, forderte wegen des erneut hohen Defizits der GKV die Einberufung einer Konzertierten Aktion im Gesundheitswesen. Dies sei die richtige Antwort, um kurzfristig eine finanzielle Katastrophe der GKV abzuwenden. Angesichts der Notsituation könne nicht bis nach der Bundestagswahl gewartet werden. Wenn nicht sofort gehandelt werde, seien gesundheitspolitische Fehler nicht mehr zu korrigieren. Er äußerte weiter, die Besorgnis erregende finanzielle Lage der Krankenkassen gehe einher mit einer spürbaren Verschlechterung der medizinischen Versorgung (ddp-Meldung vom 5. Juni 2002). Bundesministerin Schmidt bestätigte, dass die Ausgaben für Arzneimittel im 1. Quartal um rund vier Prozent gestiegen seien. Die Trendwende sei noch nicht geschafft. Sie hoffe, dass sich der Trend abflache. Sie wies aber die Einschätzung zurück, die Kassen steckten in einer bedrohlichen Situation. Die GKV sei immer mit neuen Reformen fit gemacht worden, dieses werde auch weiter so sein (AP-Meldung vom 5. Juni 2002).

Auch die Arbeitsgemeinschaft der GKV-Spitzenverbände veröffentlichte am 5. Juni 2002 eine gemeinsame Presseerklärung zu den Finanzergebnissen des 1. Quartals 2002. Danach sei die Steigerungsrate bei den Arzneimitteln von 2,5 % pro Mitglied nach wie vor besorgniserregend. Nichts deute darauf hin, dass die Ärzte ihre vertragliche Zusicherung, die Ausgaben für Arzneimittel im laufenden Jahr um eine Milliarde zu reduzieren, einhalten würden. Trotz Anpassung der Festbeträge, trotz gesetzlicher Maßnahmen durch das Arzneimittelsparpaket und trotz der „Ablasszahlung“ der Pharmaindustrie läge die Steigerungsrate noch deutlich über dem Anstieg der Einnahmen von 1,2 % je Mitglied. Ohne diese Zahlung der Pharmaindustrie wären die Ausgaben für Arzneimittel sogar um rd. 6,5 % angestiegen. Trotz der defizitären Finanzentwicklung im 1. Quartal warnten die Spitzenverbände vor voreiligen Spekulationen über mögliche Beitragssatzerhöhungen. Wie sich die Finanzen der GKV entwickeln würden, hänge entscheidend von der Entwicklung der Löhne und Gehälter sowie der Arbeitslosigkeit ab. Hier sei Entlastung in Sicht. Ein Quartal isoliert zu betrachten, sei wegen statistischer Effekte bei weitem nicht ausreichend. Die Zahlen müssten aber auf jeden Fall als sehr ernstes Alarmsignal gewertet werden *(Dokument Nr. 79).*

cc) Tagung des GKV-Schätzerkreises am 6. Juni 2002

Auf der Basis der vorläufigen Finanzergebnisse für das 1. Quartal 2002 tagte am 6. Juni 2002 der GKV-Schätzerkreis. Der Schätzerkreis rechnete für das Jahr 2002 als Eckwerte mit einem Anstieg der berücksichtigungsfähigen Leistungsausgaben je Mitglied um 2,8 %, einem Anstieg der beitragspflichtigen Einnahmen je Mitglied um 2,2 %, einem Anstieg des Ausgleichsbedarfsatzes von 12,95 % auf 13,02 % (2002) und einem Anstieg des West-Ost-Transfers von 2,05 Mrd. € auf 2,55 Mrd. €. Insgesamt sollte der Ausgleichbedarfsatz von 12,61 % (2000) über 12,95 % (2001) auf 13,02 % (2002) steigen *(Dokument Nr. 80).*

In seiner Bewertung gelangte das Referat 228 im BMG zu dem Ergebnis, aus den neuesten Eckdaten ergebe sich rechnerisch nach wie vor ein weitgehend ausgeglichenes Finanzergebnis für das Jahr 2002. Der Schätzerkreis habe die Ausgabensteigerung für die Arzneimittel mit + 2,8 % höher veranschlagt als bei der letzten Schätzung. Gleichzeitig sei jedoch unter Berücksichtigung der aktuellen Tarifentwicklung und der Rentensteigerung zur Jahresmitte auch ein höherer Anstieg der beitragspflichtigen Einnahmen veranschlagt worden. Der aktuelle Beitragssatz habe zum 1. Mai 2002 13,98 % betragen und sei damit gegenüber dem Aprilwert von 13,99 % nochmals geringfügig zurückgegangen. Trotz der aktuellen Perspektiven für Beitragsstabilität und ein weitgehend ausgeglichenes Finanzergebnis erscheine bei stark abgeschmolzenen Finanzreserven zur Sicherung des derzeitigen Beitragssatzniveaus über das Jahr 2002 hinaus eine konsequente Umsetzung der Einsparungen im Bereich der Arzneimittelversorgung durch die Krankenversicherungen und Kassen dringend geboten *(Dokument Nr. 80).*

dd) Unterrichtung des Gesundheitsausschusses des Deutschen Bundestages über das Finanzergebnis der GKV im 1. Quartal 2002

Am 12. Juni 2002 unterrichtete die Bundesgesundheitsministerin den Gesundheitsausschusses des Deutschen Bundestages über die aktuelle Finanzentwicklung in der GKV. Die Ministerin berichtete über das bestehende Defizit und den Durchschnittsbeitragssatz von 13,98 %. Bei den beitragspflichtigen Einnahmen sei im Verlauf des Jahres ein weiterer Zuwachs zu erwarten, da der größte Teil der

Tarifabschlüsse 2002 erst mit zeitlicher Verzögerung ab dem 2. Quartal wirksam werde. Insgesamt erwarte das BMG ein ausgeglichenes Finanzergebnis für das Jahr 2002. Diese Erwartung beruhe auf der Annahme, dass durch die Beitragssatzanhebungen von jahresdurchschnittlich rund 0,4 Beitragssatzpunkten die GKV im Jahr 2002 mehr einnehmen als zum Ausgleich des Defizits aus dem Jahr 2001 benötigt werde. Auch wenn die Ausgaben um bis zu 0,6 Prozentpunkte stärker stiegen als die beitragspflichtigen Einnahmen könne das Ziel eines ausgeglichenen Finanzergebnisses im Jahr 2002 noch erreicht werden. Diese Erwartung eines weitgehend ausgeglichenen Finanzergebnisses werde vom GKV-Schätzerkreis geteilt. Bei den Arzneimittelausgaben seien weitere Einsparungen erforderlich. Trotz der Verringerung der Zuwächse bei den Arzneimittelausgaben gäbe es keine Entwarnung. Die Selbstverwaltung sei gefordert, die Entlastungseffekte aus dem Sparpaket der Bundesregierung zu nutzen *(Dokument Nr. 81).*

2. Finanzentwicklung in der gesetzlichen Krankenversicherung im Sommer 2002

a) *Unterrichtung über die Beitragssatz- und Mitgliederentwicklung in der GKV zur Jahresmitte 2002*

Am 9. Juli 2002 unterrichtete das Referat 228 die Ministerin über die weitere Beitragssatz- und Mitgliederentwicklung in der GKV zur Jahresmitte 2002. Danach lag der durchschnittliche allgemeine Beitragssatz zum 1. Juni 2002 bei 13,98 %. Während einige Betriebskrankenkassen ihre Beitragssätze erhöht hätten, seien Beitragssatzveränderungen bei den großen Kassenarten AOK und VdAK derzeit nicht zu erwarten. Insgesamt sei nicht auszuschließen, dass die 14-Prozent-Grenze im Herbst, zum 1. September oder 1. Oktober, wieder erreicht werden könnte. Die entsprechenden Statistiken lägen allerdings erst zum 1. Oktober bzw. zum 1. November 2002 vor *(Dokument Nr. 82).*

b) *Fortgang der Diskussion über die Umsetzung der Informationskampagne nach dem ABAG*

Am 8. und 9. Juli 2002 fanden im BMG Gespräche zwischen Vertretern des BMG, der KBV und der GKV Spitzenverbände über die konkretisierten Arbeitsgrundlagen für eine Informationskampagne insbesondere unter rechtlichen Aspekten statt. Die Grundlagen waren zuvor federführend von der KBV zusammengestellt und am 3. Juli 2002 dem BMG vorgelegt worden. In den Gesprächen zeichnete sich ab, dass sich der Start der Informationskampagne aufgrund unterschiedlicher rechtlicher Einschätzungen zwischen BMG, KBV und Spitzenverbänden, insbesondere zu den Möglichkeiten und Grenzen bzw. Risiken der inhaltlichen Darstellung und Konkretisierung der Arzneimittel-Information, weiter verzögern werde. Ein Beginn vor August 2002 erschien ausgeschlossen. Rechtliche Bedenken bestanden vor allem bezüglich der Informationen zu Anologpräparaten. Zum weiteren Vorgehen wurde vereinbart, dass die KBV und die GKV-Spitzenverbände die vorgelegten Arbeitsgrundlagen weiterentwickeln und ihre rechtlichen Einwände schriftlich darlegen sollten. Das weiterentwickelte Konzept sollte am 18. Juli 2002 im BMG auf Fachebene mit dem Ziel des Abschlusses beraten werden *(Dokument Nr. 83).*

Bei der Besprechung am 18. Juli 2002 wurde zwischen KBV, GKV-Spitzenverbänden und BMG zwar eine Verständigung über die Ausgestaltung des Konzepts der Informationskampagne erreicht, ein kurzfristiger Start der Information wurde aber nicht vor Ende August/Anfang September für möglich gehalten. Am 9. August 2002 sollte die erarbeitete neue Konzeption der Information in einer gemeinsamen Besprechung im BMG weiter erörtert werden. Über die Besprechungen wurde die Bundesministerin jeweils mit Leitungsvorlage unterrichtet *(Dokument Nr. 84).*

Mit Schreiben vom 5. August 2002 übersandte die Kassenärztliche Vereinigung Nordrhein der Ministerin die nordrheinische Arzneimittelvereinbarung 2002 sowie die hierzu bereits eingegangenen Schreiben bzw. gerichtlichen Anträge verschiedener pharmazeutischer Unternehmen. In einer Einschätzung der nordrheinischen Arzneimittelvereinbarung 2002 für die Ministerin gelangte das zuständige Fachreferat im BMG zu dem Ergebnis, die Vereinbarung enthalte, wie nach § 84 Abs. 1 SGB V – neu – vorgesehen, ein Ausgabevolumen und eine Zielvereinbarung für das Jahr 2002. Diese Zielvereinbarung beziehe sich auf vier Bereiche, wohingegen sich die auf Bundesebene unter aktiver Beteiligung des BMG laufende Vorbereitung der Informationskampagne zunächst auf zwei Bereiche beschränke. Die übersandten Unterlagen ließen weder auf Gesetzgebungsmängel noch auf eine offenkundig fehlerhafte Umsetzung schließen. Durch die Reaktionen der Pharmaunternehmen zeige sich jedoch, dass die Ausgabenbeeinflussung im Arzneimittelbereich auch in Zukunft konfliktträchtig bliebe und von den GKV-Beteiligten mit großem Engagement und zugleich mit großer Sorgfalt betrieben werden müsse.

c) *Zwischenbericht zur aktuellen Finanzentwicklung in der gesetzlichen Krankenversicherung vom Juli 2002*

In einem Vermerk vom 15. Juli 2002 informierte das Referat 228 des BMG die Bundesministerin über die aktuelle Finanzentwicklung in der GKV. Gestützt auf überwiegend aus Sekundärquellen stammenden Hinweisen leitete das Referat 228 gewisse Trends ab, die auf eine Verschlechterung der Finanzdaten des 2. Quartals hindeuteten. Bezüglich der Einnahmenseite zeige die interne Studie einer Krankenkasse, dass sich der Grundlohnzuwachs im Vergleich zum Vorjahr und auch im Vergleich zum 1. Quartal deutlich abgeflacht habe. Entscheidende Bedeutung bei der weiteren Entwicklung käme daher den verzögerten Tarifabschlüssen zu. Es bleibe abzuwarten, ob der von den GKV-Spitzenverbänden und dem BVA geschätzte Grundlohnzuwachs von +2,2 % in 2002 tatsächlich noch erreicht werde. Dabei sei zu berücksichtigen, dass jeder Prozentpunkt mehr oder weniger Grundlohnanstieg für die GKV einen Gewinn oder Verlust in Höhe von ca. 1,3 Mrd. € ausmache. Auf der Ausgabenseite seien nach der internen Studie immer noch Zuwächse zu erkennen, z. B. bei den Ausgaben für Arzneimittel. Die Arzneimittelumsätze in der GKV seien trotz des Ausgabenrückgangs von -1,7 % im Mai 2002 mit einer Zuwachsrate von 4,6 % in den Monaten Januar bis Mai 2002 immer noch expansiv. Auch hier sei zu befürchten, dass sich zumindest

bis zur Jahresmitte keine nachhaltige Entspannung abzeichnen werde.

Das Referat empfahl in seiner Beurteilung, die weitere Entwicklung kritisch zu beobachten. Bei der Zeitplanung für die Pressekonferenz zum Halbjahresergebnis der GKV solle darauf geachtet werden, dass die entsprechende Veröffentlichung spätestens am 3. September 2002 erfolge, damit nicht durch Vorabmeldung von Daten einzelner Kassenarten die Finanzentwicklung der GKV Gegenstand öffentlicher Spekulation und Interpretation werde *(Dokument Nr. 85).*

d) Parlamentarische Anfrage von Abgeordneten der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag

Am 2. August 2002 richteten Abgeordnete der CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages eine Kleine Anfrage zu den Defiziten der GKV an die Bundesregierung. Darin wurde auf Pressemeldungen Bezug genommen, nach denen bisher solvente Krankenkassen „tiefrote“ Zahlen schrieben. Neben Fragen zur Höhe des Beitragssatzes einzelner Kassen wurde auch nach der Auffassung der Bundesregierung hinsichtlich der Vereinbarkeit angeblicher Kreditaufnahmen einzelner Krankenkassen mit dem gesetzlichen Verbot gefragt *(BT-Drs. 14/9851).*

Der Gesundheitsexperte der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Horst Seehofer, rechnete Anfang August 2002 mit einem Defizit der GKV von weit mehr als 2 Mrd. €. Bundesministerin Schmidt warf Seehofer daraufhin blanken Populismus und Panikmache vor und erklärte, trotz des Defizits im 1. Quartal werde für das Gesamtjahr ein ausgeglichenes Ergebnis erwartet *(AP vom 4. August 2002).*

Zur Vorbereitung der Antwort der Bundesregierung übermittelte das BVA dem BMG auf Anfrage am 16. August 2002 eine Stellungnahme. Danach hatten 14 bundesunmittelbare Betriebskrankenkassen ihren Beitragssatz im Zeitraum vom 1. August bis zum 1. Oktober 2002 angehoben bzw. wollten ihn noch anheben. Hierunter sei eine Krankenkasse mit rund 520.000 Mitgliedern, die ihren Beitrag zum 1. September 2002 von 12,9 % auf 13,9 % anheben würde. Bezüglich der Kreditaufnahmen von Krankenkassen werde derzeit geprüft, inwieweit hierbei gegen haushaltsrechtliche Vorschriften verstoßen worden sei. Das BVA halte es für möglich, dass zur Zeit eine erhöhte Nachfrage nach Kassenverstärkungskrediten vorliege. Man beabsichtige in einem Rundschreiben, die bundesunmittelbaren Träger nochmals auf die haushaltsrechtlichen Abgrenzungen hinzuweisen *(Dokument Nr. 86).*

In seiner Antwort auf die Kleine Anfrage vom 23. August 2002 führte das BMG aus, die aktuelle Finanzentwicklung in der GKV im Jahr 2002 sei nach Einschätzung der Bundesregierung weder durch eine Defizitentwicklung noch durch einen weiteren Anstieg des Beitragssatzniveaus gekennzeichnet. Der durchschnittliche allgemeine Beitragssatz habe zur Jahresmitte 2002 bundesweit bei 13,99 % gelegen. Im Jahr 2002 könne nach gegenwärtigem Erkenntnisstand von einem weitgehend ausgeglichenen Finanzergebnis in der GKV ausgegangen werden. Die Bundesregierung erwarte auf der Grundlage der bislang vorliegenden Beitragssätze bis einschließlich 1. Juli 2002 und der Annahme, dass im weiteren Jahresverlauf keine Beitragssatzveränderungen mit nennenswerten Auswirkungen auf das durchschnittliche Beitragssatzniveau zu erwarten seien, dass der allgemeine Beitragssatz auch im Jahresdurchschnitt dem zur Jahresmitte festgestellten Wert entsprechen werde. Spekulationen über anstehende Beitragssatzanhebungen bei den größeren Kassen seien von den Betroffenen dementiert worden. Die Bundesregierung gehe davon aus, dass es in der GKV in den nächsten Jahren jeweils nicht zu Defiziten kommen werde und insofern von der GKV keine Gefahr für die Einhaltung der „Maastricht-Kriterien“ ausgehe *(BT-Drs. 14/9896).*

In der Vorbemerkung der Bundesregierung wurde bei der Fertigung der Antwort der Bundesregierung eine Passage gestrichen, die die Erwartung eines ausgeglichenen Finanzergebnisses mit den Ergebnissen des Schätzerkreises vom Juni begründete. Vor deren Hintergrund seien Spekulationen über ein erneutes Defizit in der GKV ebenso unangebracht wie Behauptungen, zum Jahreswechsel 2002/2003 stünde eine breite Welle von Beitragssatzanhebungen bevor *(Dokument Nr. 87).*

Der Zeuge Dr. Schröder hat hierzu erklärt, der Passus sei gestrichen worden, weil man ihn als zu spekulativ empfunden habe *(12. Sitzung, Protokoll Dr. Schröder, S. 46).* Bundesministerin Schmidt hat in ihrer Vernehmung angegeben, es gebe in ihrem Haus die Regel, dass Anfragen immer mit Fakten und nicht mit Spekulationen beantwortet werden sollten *(14. Sitzung, Protokoll BM Schmidt, S. 19).*

Am 26. August 2002 veröffentlichte die Leipziger Volkszeitung einen Artikel mit der Überschrift „Krankenkassen rechnen mit Milliarden-Defizit“. Darin heißt es, das Defizit der GKV werde am Jahresende voraussichtlich deutlich höher sein als bisher erwartet. Die Techniker-Krankenkasse rechne mit einem Minus von 1,5 Mrd. Euro.

Am 28. August 2002 sandte das BVA den angekündigten Rundbrief an die GKV-Spitzenverbände. Diese wurden darin über die rechtlichen Möglichkeiten der Aufnahme eines Kredits durch die Krankenkassen informiert. Veranlasst wurde dieses Schreiben durch die Anfrage verschiedener Kreditinstitute beim BVA *(Dokument Nr. 88).*

Der Zeuge Dr. Schröder hat in seiner Vernehmung betont, es habe sich bei diesem Schreiben um eine rein rechtliche Klarstellung gehandelt. Es habe vier Fälle gegeben, in denen kleine Betriebskrankenkassen Kredite aufgenommen hätten, da sie die Zahlungen im Rahmen des Risikostrukturausgleichs offenbar nicht ausreichend in ihre Haushaltsplanung mit einbezogen hätten. Diese Fälle seien jedoch erst Ende des Jahres 2002 festgestellt worden. Bei dem Schreiben des BVA habe es sich seiner Meinung nach um eine ganz normale Aufsichtsmaßnahme gehandelt *(12. Sitzung, Protokoll Dr. Schröder, S. 49 f.).*

Der sachverständige Zeuge Rebscher, Vorstandsvorsitzender des Verbandes der Angestellten-Krankenkassen, VdAK, und des Arbeiter-Ersatzkassen-Verbandes, hat in seiner Vernehmung ausgeführt, er sei damals davon ausgegangen und ginge noch heute davon aus, dass es eine solche rechtswidrige Finanzierungspraxis in seinem Verband nicht gegeben habe *(12. Sitzung, Protokoll Rebscher, S. 35).* Der Zeuge Dr. Ahrens hat erklärt, im AOK-System sei es seiner Kenntnis nach nicht zu Auflagen aufgrund von Kassenverstärkungskrediten gekommen *(12. Sitzung, Protokoll Dr. Ahrens, S. 88 f.).*

e) *Schreiben des Vorstandsvorsitzenden der AOK Baden-Württemberg*

Mit Schreiben vom 5. August 2002 wandte sich der Vorstandsvorsitzende der AOK Baden-Württemberg, Roland Sing, an Staatssekretär Dr. Schröder. Vorausgegangen war ein Telefonat zwischen beiden, in dem Herr Sing seine Ansicht über die aktuelle Finanzlage der GKV vorgetragen hatte. In seinem Schreiben äußerte er seine Besorgnis über die finanzielle Lage der GKV. Seit dem 1. Juli 2002 stehe fest, dass der durchschnittliche Beitragssatz in der GKV bundesweit auf 14 % angestiegen sei. Die Tendenz sei weiter steigend. Die AOK Baden-Württemberg werde spätestens zum 1. Januar 2003 ihren Beitragssatz bis nahe unter 15 % anheben müssen. Gleiches gelte für andere AOKs. Da er in Gremien des AOK-Bundesverbandes, die sich mit Finanzfragen befassen würden, maßgeblich beteiligt sei, beruhe diese Feststellung auf belegbaren Finanzdaten. Die AOK-Berlin werde aller Voraussicht nach zum 1. Januar 2003 einen Beitragssatz zwischen 15,5 und 15,8 % beschließen müssen. Auch eine Reihe von großen Ersatzkassen und Innungs- und Betriebskrankenkassen müssten ihre Beitragssätze zum 1. Januar 2003 anheben. Die Ursachen seien für alle gesetzlichen Krankenkassen gleich. So würden die beitragspflichtigen Einnahmen mit der Entwicklung der Lohnquote nicht Schritt halten. Seiner Ansicht nach werde es in der nächsten Legislaturperiode zu einer Gesundheitsreform kommen müssen, die sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite erfasse. Auch organisatorische Fragen bzgl. der Krankenkassenarten und deren Beziehungen untereinander würden eine Rolle spielen.

Um dieses Bündel von Maßnahmen sachgerecht beraten zu können, bedürfe es Zeit. Er gehe davon aus, dass eine Gesundheitsreform frühestens im Jahr 2004 in Kraft treten könne. Diese Zeitspanne sei aber zu lang, um die Beiträge bundesweit nicht auf über 15,5 % und darüber ansteigen zu lassen. Aus diesem Grunde sei seiner Ansicht nach im Anschluss an die Bildung der neuen Bundesregierung im Herbst 2002 ein Beitragssatzsicherungsgesetz zu beschließen, um Zeit für eine umfassende Gesundheitsreform zu gewinnen. Weiter führte er in seinem Schreiben detailliert einzelne Überlegungen für die Ausgestaltung eines solchen Beitragssatzsicherungsgesetzes aus. Abschließend bot er ein gemeinsames Gespräch über seine Überlegungen an und erklärte, ihn treibe intensiv die Sorge um, dass die GKV in ihrem Wesenskern tangiert werde und man trotzdem die Lohnnebenkosten bzw. die derzeit schon nicht mehr akzeptable Höhe der Beitragssätze nicht in den Griff bekomme *(Dokument Nr. 89)*.

Der Zeuge Dr. Schröder hat in seiner Vernehmung erklärt, Roland Sing, den er schon lange kenne, habe ihn am 2. August 2002 angerufen und ihm seine Einschätzung der Lage und Vorschläge für das weitere Vorgehen mitgeteilt. Er habe ihn daraufhin gebeten, seine Überlegungen dem BMG schriftlich zukommen zu lassen, damit diese von den Fachleuten im Ministerium geprüft werden könnten. Dementsprechend sei im Hinblick auf das Schreiben zunächst auch nur eine Stellungnahme und kein Antwortentwurf verfügt worden. Die Einschätzungen Sings seien damals vom AOK-Bundesverband als eine regionale Erscheinung beurteilt worden. Gleichzeitig hätten vom VdAK und auch von einzelnen großen Ersatzkassen Aussagen dahingehend vorgelegen, dass man nicht beabsichtige, die Beiträge zu erhöhen. Dies habe die Einschätzung von Sings relativiert *(12. Sitzung, Protokoll Dr. Schröder, S. 47, 52)*. Der Vorstandsvorsitzende des AOK-Bundesverbandes, der Zeuge Dr. Ahrens, hat hierzu ausgesagt, er sei von Sing zum damaligen Zeitpunkt über den Inhalt des Schreibens an Staatssekretär Dr. Schröder informiert worden. Sing habe hier in Bezug auf die AOK Baden-Württemberg ein „besonderes Problem“ gesehen und habe die Bundesregierung darauf hinweisen wollen. Ein identisches Schreiben habe er parallel auch an den Bundestagsabgeordneten Horst Seehofer geschickt, der anschließend angefragt habe, ob er von dem Inhalt des Schreibens öffentlich Gebrauch machen könne *(12. Sitzung, Protokoll Dr. Ahrens, S. 74, 77)*. Der Zeuge Dr. Müller hat vor dem Ausschuss bekundet, es habe damals deutliche Hinweise gegeben, dass es für den größeren Teil der Allgemeinen Ortskrankenkassen keine erkennbare Notwendigkeit zu Beitragssatzerhöhungen gebe. Es sei sicherlich so, dass die AOK-Baden-Württemberg bestimmte Spezifika aufweise, die im Grenzbereich lägen *(23. Sitzung, Protokoll Dr. Müller, S. 16)*.

Bundesministerin Schmidt hat in ihrer Vernehmung erklärt, ihr sei das Schreiben von Sing zum damaligen Zeitpunkt nicht bekannt gewesen, sie habe es erst im Nachhinein zur Kenntnis genommen *(14. Sitzung, Protokoll BM Schmidt, S. 16)*.

Zu dem Schreiben von Sing wurde auf Anforderung von Staatssekretär Dr. Schröder vom Referat 221 des BMG, zuständig für Grundsatzfragen, am 28. August 2002 der Entwurf einer Stellungnahme zur finanziellen Lage der GKV gefertigt. In dieser Stellungnahme wird dabei zunächst die momentan vorgeschlagene Sprachregelung zur finanziellen Situation in der GKV dargelegt. Danach sei im Jahr 2002 nach gegenwärtigem Kenntnisstand insgesamt von einem ausgeglichenen Finanzergebnis in der GKV auszugehen. Dies ergebe sich aus den aktuellen Eckwerten des GKV-Schätzerkreises vom Juni 2002 zur Steigerung der Leistungsausgaben und der beitragspflichtigen Einnahmen der Krankenkassen sowie aus den Mehreinnahmen durch die Beitragssatzanhebungen im Jahr 2002. Ein ausgeglichenes Finanzergebnis mache ein Beitragssatzsicherungsgesetz entbehrlich.

Nach der Stellungnahme sei die Finanzlage der Krankenkassen zwar angespannt, ein Druck auf die Beitragssätze in dem von der AOK Baden-Württemberg befürchteten Ausmaß sei jedoch nicht zu erkennen; zumindest beruhe die Prognose nicht auf validen Daten. Das zu erwartende ausgeglichene Finanzergebnis mache das von der AOK Baden-Württemberg vorgeschlagene Beitragssatzsicherungsgesetz entbehrlich. Die schlechten Erfahrungen mit dem Beitragsentlastungsgesetz aus dem Jahr 1996 ließen zusätzlich davon abraten. Damals sei der gesetzlich verordneten Beitragssatzsenkung unmittelbar ein Beitragssatzanstieg gefolgt. Außerdem würde ein Beitragssatzsicherungsgesetz die Konzentration auf die eigentliche Gesundheitsreform schwächen. Am Ende der Stellungnahme wurden die von der AOK Baden-Württemberg vorgeschlagenen Maßnahmen einzeln untersucht und überwiegend als untauglich bewertet *(Dokument Nr. 90)*.

Der Entwurf der Stellungnahme trägt mehrere handschriftliche Verfügungen. So vermerkte das Referat 228 gegenüber dem Referat 221:

„Vor Beantwortung der Frage sollte die Pressekonferenz von Frau Ministerin und die neuesten Bewertungen des GKV-Schätzerkreises Ende der 1. Septemberwoche abgewartet werden. Vorschlag: Fristverlängerung“.

Diesem Vorschlag wurde mit der kurzen Bemerkung „Ja“ zugestimmt. Des Weiteren wurde vom Leiter des Referats 221, dem Zeugen Hensgen, handschriftlich ergänzt:

„Herrn PR-St: Fristverlängerung bis 20. September wegen Urlaub von mir“ (Dokument Nr. 90).

Der Zeuge Hensgen hat hierzu erklärt, zu dem Schreiben von Sing sei er um eine Stellungnahme gebeten worden. Er habe daraufhin zunächst eine vorläufige Stellungnahme entworfen und dann um die Mitzeichnung der Fachreferate gebeten. Diese Mitzeichnung habe bis zum 2. September 2002 erfolgen sollen. Bis zu diesem Stichtag hätten alle Referate ihre Mitzeichnung, mit oder ohne Bemerkung, abgegeben, mit Ausnahme des Referates 228, auf dessen Mitzeichnung er aber in der Frage der Notwendigkeit eines Beitragssatzsicherungsgesetzes unbedingt angewiesen gewesen sei, da er in dieser Frage nicht über ausreichendes Fachwissen verfügt habe. Aus den handschriftlichen Bemerkungen auf dem Entwurf ergebe sich, dass der Leiter des Referats 228, Dr. Müller, vorgeschlagen habe, vor der endgültigen Bewertung die Pressekonferenz der Ministerin zu den Halbjahresergebnissen der GKV und die Sitzung des GKV-Schätzerkreises Anfang September abzuwarten. In einem Gespräch habe ihm Dr. Müller erklärt, dass er es für sinnvoll hielte, vor der Weiterleitung der endgültigen Stellungnahme die neuesten Daten aus dem Bereich der GKV abzuwarten. Er sei auf diesen Vorschlag von Dr. Müller eingegangen und habe, wie aus seiner handschriftlichen Bemerkung auf dem Entwurf ersichtlich sei, bei dem Persönlichen Referenten des Staatssekretärs um eine Verlängerung der Frist für die Abgabe der Stellungnahme der Fachabteilung bis nach seinem Urlaub gebeten. Als er nach seinem Urlaub am Montag, dem 23. September 2002, zurückgekehrt sei, habe sich sehr schnell gezeigt, dass seine unzuständigkeitshalber vorgenommene Einschätzung der finanziellen Lage der GKV wohl doch nicht der Wirklichkeit entsprochen habe. Auch die Aufforderung, Vorschläge für eventuelle Sofortmaßnahmen zu sammeln, die er am 24. September 2002 erhalten habe, habe ihm gezeigt, dass sich der Vorgang überholt hatte *(23. Sitzung, Protokoll Hensgen, S. 26 ff.).*

Auch der Zeuge Dr. Schröder hat betont, bei den handschriftlichen Bemerkungen habe es sich lediglich um eine Bitte um Fristverlängerung während der Urlaubszeit gehandelt *(12. Sitzung, Protokoll Dr. Schröder, S. 64).*

f) Äußerungen des Abg. Horst Seehofer (CDU/CSU) zur Höhe des Defizits in der GKV

Nach Pressemeldungen vom 10. August 2002 rechnete der Abg. Horst Seehofer (CDU/CSU) für das Jahr 2002 mit einem Defizit von mindestens 2 Mrd. € in der GKV. Seiner Ansicht nach drohe vor diesem Hintergrund ein Beitragsanstieg zwischen 0,2 und 0,5 Prozentpunkten. In einer Stellungnahme zu diesen Pressemeldungen gelangte das Referat 228 am 12. August 2002 zu dem Ergebnis, die Äußerungen seien spekulativ und entbehrten jeglicher Grundlage. Auf Basis der neuesten bislang vorliegenden Eckdaten erscheine die Prognose eines weitgehend ausgeglichenen Finanzergebnisses weiterhin gerechtfertigt. Ob sie nach Vorliegen der Daten des 1. Halbjahres (Anfang September) und der anschließenden Beratung des GKV-Schätzerkreises aufrechtzuerhalten sei, müsse abgewartet werden. Ob der Grundlohnzuwachs die vom Schätzerkreis erwartete Größenordnung tatsächlich noch erreiche, sei ebenfalls noch abzuwarten. Bei den Beitragssätzen sei nicht auszuschließen, dass die 14-Prozent-Grenze im Herbst wieder erreicht werde. Bisher gebe es hierfür aber keine konkreten Anhaltspunkte. Entsprechende Statistiken für die Monate September oder Oktober lägen erst Anfang Oktober bzw. Anfang November 2002 vor. Der prognostizierte Beitragssatzanstieg um 0,2 bis 0,5 Beitragssatzpunkte zum 1. Januar 2003 wäre rechnerisch nur dann nötig, wenn es im Jahr 2002 zu einem Defizit von rd. 2 bis 5 Mrd. € käme. Dies erscheine jedoch nicht nur spekulativ, sondern nach jetzigem Erkenntnisstand auch völlig unrealistisch. Das Referat empfahl, gegenwärtig an der Perspektive eines ausgeglichenen Finanzergebnisses auf der Grundlage der aktuell vorliegenden Eckdaten des Schätzerkreises festzuhalten. Eine valide neue Beurteilung sei erst auf der Grundlage der endgültig vorliegenden Finanzdaten des 1. Halbjahres unter Berücksichtigung der zu erwartenden Entwicklungen im 2. Halbjahr möglich. Hierzu solle sich das BMG frühestens bei der Pressekonferenz Anfang September äußern *(Dokument Nr. 91).*

3. Finanzergebnis der gesetzlichen Krankenversicherung im 1. Halbjahr 2002 und die weitere Entwicklung bis zur Bundestagswahl im September

a) Erste Trends zum vorläufigen Finanzergebnis der gesetzlichen Krankenversicherung im 1. Halbjahr

Aufgrund einer Pressemeldung vom 21. August 2002, wonach Beitragserhöhungen infolge des Defizits bei den Krankenkassen immer wahrscheinlicher würden, unterrichtete das Referat 228 die Leiterin des Leitungsstabes im BMG über die ersten Trends zum vorläufigen Finanzergebnis der GKV im 1. Halbjahr 2002 nach den zwischenzeitlich vorliegenden Vorabmeldungen der großen Kassenarten (Allgemeine Ortskrankenkassen sowie Angestellten- und Arbeiterersatzkassen). Hierbei gelangte das Referat zu dem Ergebnis, aus den Vorabmeldungen könnte noch keine Schlussfolgerung auf das Gesamtergebnis des 1. Halbjahres bzw. des Jahres gezogen werden. In der Gesamtbetrachtung deute aber vieles darauf hin, dass sich die Finanzsituation im 2. Quartal verschlechtert habe. Die Einnahmen dürften sich jedoch aufgrund von verzögerten Tarifabschlüssen, Rentensteigerungen, Beitragssatzsteigerungen in der Krankenversicherung der Rentner (ab dem 1. Juli 2002) und Einmalzahlungen im 4. Quartal im Jahresverlauf deutlich verbessern. Die Ausgabenentwicklung hänge vor allem von der weiteren Entwicklung im Bereich der Arzneimittelversorgung und im Bereich der Krankenhausbehandlung ab.

Zum weiteren Vorgehen wurde vorgeschlagen, dass das BMG Vorabmeldungen von Einzelkassen und Kassenarten zunächst nicht kommentieren und darauf verweisen solle, dass eine Bewertung erst dann erfolgen werde, wenn die gesamten Finanzdaten des 1. Halbjahres vorlägen. Dieser Standpunkt sei fachlich geboten. Vorerst solle der Hinweis

genügen, dass in der GKV in diesem Jahr nach dem gegenwärtigen Erkenntnisstand von einem insgesamt ausgeglichenen Finanzergebnis auszugehen sei. Dies ergebe sich aus den aktuellen Eckwerten des GKV-Schätzerkreises vom Juni. Bei Spekulationen über die Finanzentwicklung und die Notwendigkeit von Beitragserhöhungen solle auf die Dementis der Kassen verwiesen werden *(Dokument Nr. 92).*

Am 22. August 2002 veröffentlichten die Ersatzkassenverbände eine Presseerklärung. Darin wiesen sie Bezug nehmend auf die Pressemeldungen über Milliardendefizite bei den gesetzlichen Krankenkassen darauf hin, dass der in den amtlichen Statistiken ausgewiesene Finanzsaldo nicht die tatsächliche finanzielle Lage darstelle. Das Ergebnis des 1. Halbjahres sei durch die Zahlungen für den Risikostrukturausgleich verzerrt. Die überhöhten Abschlagszahlungen des 1. Halbjahres würden im Laufe des Jahres ausgeglichen. Ein Rückschluss auf ein Gesamtjahresdefizit oder gar auf notwendige Beitragssatzerhöhungen sei damit völlig verfehlt. Im 2. Halbjahr würden zudem Einnahmeverbesserungen durch die meist erst ab der Jahresmitte wirksam werdenden Tariferhöhungen und die zum Jahresende anfallenden Einmalzahlungen erwartet. Unabhängig davon zeigten die Halbjahresergebnisse weiterhin eine ungebremste Dynamik, insbesondere bei den Arzneimittelausgaben, die erneut um 5 % gegenüber dem ohnehin hohen Vorjahreswert angestiegen seien *(Dokument Nr. 93).*

b) Schreiben des Persönlichen Referenten des Staatssekretärs vom 2. September 2002

Im Vorfeld der Pressekonferenz der Bundesgesundheitsministerin am 2. September 2002 und in Reaktion auf jüngste Pressemeldungen übersandte der Persönliche Referent des Staatssekretärs im BMG am 27. August 2002 einen internen Informationsvermerk zur Finanzlage der GKV an den Deutschen Gewerkschaftsbund, den SPD-Parteivorstand, das Bundeskanzleramt und die SPD-Wahlkampfzentrale (KAMPA 02). Dieser Vermerk enthielt eine sog. Sprachregelung zur aktuellen Situation in der GKV. Im Hinblick auf mögliche Vorabmeldungen in der Presse über Defizite von Einzelkassen und Kassenarten im 1. Halbjahr 2002 und im Hinblick auf Spekulationen über notwendige Beitragssatzanhebungen bei größeren Krankenkassen wurde dargelegt, dass darauf hinzuweisen sei, dass eine Gesamtbewertung erst aufgrund der endgültigen Daten des 1. Halbjahres erfolgen könne. Diese Bewertung werde am 2. September 2002 durch die Bundesgesundheitsministerin auf einer Pressekonferenz vorgenommen werden. Diese Vorgehensweise sei fachlich geboten und auch in den vergangenen Legislaturperioden praktiziert worden. Spekulationen über ein Defizit und notwendige Beitragssatzanhebungen im Bereich der Ersatzkassen seien vom VdAK und größeren Ersatzkassen zurückgewiesen worden. Nach bisherigem Erkenntnisstand sei davon auszugehen, dass es in diesem Jahr in der GKV zu einem insgesamt ausgeglichenen Finanzergebnis komme. Dies ergebe sich aus den bislang vorliegenden aktuellen Eckwerten des gemeinsamen Schätzerkreises von BVA und GKV-Spitzenverbänden vom Juni. Ein Ausgabenüberhang im 1. Halbjahr sei in der GKV üblich. Es sei zu erwarten, dass sich die Einnahmen aufgrund von verzögerten Tarifabschlüssen, Rentensteigerungen, Beitragssatzsteigerungen in der Krankenversicherung der Rentner ab dem 1. Juli und Einmalzahlungen in der zweiten Jahreshälfte deutlich verbesserten *(Dokument Nr. 94).*

Die Zeugen Dr. Edwin Smigielski und Rüdiger Hensgen haben erklärt, dieses Schreiben sei ihnen nicht bekannt gewesen (19. Sitzung, *Protokoll Dr. Smigielski, S. 11 f.; 23. Sitzung, Protokoll Hensgen, S. 33).*

c) Unterrichtung über das Finanzergebnis der gesetzlichen Krankenversicherung im 1. Halbjahr 2002

Zur Vorbereitung der Pressekonferenz der Bundesministerin am 2. September 2002, in der sie das Finanzergebnis der GKV des 1. Halbjahres 2002 vorstellen wollte, holte das Referat 228 mit Schreiben vom 23. August 2002 Stellungnahmen bei den jeweils zuständigen Referaten des BMG ein. Es wurde darum gebeten, ergänzende Hinweise zu den Ursachen der jeweiligen aktuellen Ausgabenentwicklung, den möglichen in der zweiten Jahreshälfte wirkenden zusätzlichen Be- und Entlastungseffekten und zu den zukünftig in der nächsten Legislaturperiode beabsichtigten Steuerungsinstrumenten zu geben. Außerdem sollten kurze Bausteine für Sprachregelungen vorbereitet werden, die entweder in die Pressemitteilung aufgenommen oder bei eventuellen Nachfragen der Journalisten verwendet werden könnten.

Einen Tag zuvor hatte der Vorsitzende des Sozialbeirates, Prof. Dr. Dr. Bert Rürup, davor gewarnt, dass bei einer Reihe von Kassen Anhebungen der Beitragssätze bevorstünden, weil viele Kassen schon an ihre Rücklagen gingen. Anders als das Bundesgesundheitsministerium sah Prof. Dr. Dr. Bert Rürup auch in der zweiten Jahreshälfte keine Entspannung, weil sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt erst im kommenden Jahr bessern werde. Der Vorstandsvorsitzende der Ersatzkassen-Verbände VdAK (Verband der Angestellten-Krankenkassen e. V.) und AEV (Arbeiter-Ersatzkassen Verband e. V.), Herbert Rebscher, räumte ein, die Beitragsfrage werde sich spätestens im nächsten Jahr stellen (dpa-Meldung vom 1. September 2002).

Nach Eingang der einzelnen Beiträge informierte das Referat 228 die Ministerin am 30. August 2002 in einer Leitungsvorlage über die vorliegenden Finanzergebnisse der GKV im 1. Halbjahr 2002 und die derzeit erkennbaren Perspektiven für die weitere Finanzentwicklung im Jahr 2002. Einleitend merkte das Referat an, dass die Finanzschätzungen für das 1. Halbjahr 2002 wegen zum Teil noch hoher Schätzkomponenten auf der Ausgabenseite und der weitgehend fehlenden Berücksichtigung von Einmalzahlungen auf der Einnahmenseite nur beschränkte Aussagekraft für die Finanzentwicklung der GKV im gesamten Jahr hätten. Gleichwohl habe sich die Finanzsituation der GKV vor allem aufgrund einnahmeseitiger Faktoren im 2. Quartal verschlechtert. Das Defizit in der GKV habe im 1. Halbjahr 2002 rd. 2,42 Mrd. € betragen. Die Leistungsausgaben seien im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um rd. 3 % angestiegen. Demgegenüber seien die beitragspflichtigen Einnahmen nur um rd. 0,7 % gewachsen. Im Vergleich zu den Veränderungsraten des 1. Quartals habe sich die Schere zwischen den beiden Veränderungsraten deutlich auseinander entwickelt. Dabei falle vor allem der deutliche Abfall der Grundlohnrate ins Gewicht.

Die Ausgabenseite sei im 1. Halbjahr durch höchst unterschiedliche Entwicklungen in den einzelnen Ausgabenbereichen gekennzeichnet gewesen. Während die Ausgaben für ärztliche und zahnärztliche Behandlungen unterdurchschnittliche und marginale Anstiege verzeichneten, seien die Ausgaben für Heilmittel, Fahrtkosten und häusliche Krankenpflege überproportional stark angestiegen. Aufgrund ihres hohen Ausgabenanteils hätten insbesondere die Zuwachsraten für Arzneimittel und für Krankenhausbehandlungen die Finanzentwicklung ungünstig beeinflusst. Negative Veränderungsraten habe es auch bei Zahnersatz und Krankengeld gegeben. Die Zuwachsrate von 3,9 % im Arzneimittelbereich setzte auf eine zweistellige Ausgabenexpansion im 1. Halbjahr 2001 auf und habe sich gegenüber dem 1. Quartal wieder beschleunigt. Darin sei der Solidarbeitrag der pharmazeutischen Industrie mit rd. 0,2 Mrd. € enthalten. Die Zuwachsrate spiegele nur die unmittelbar durch Gesetz- bzw. Verordnungsgeber veranlassten Einsparungen wieder. Sie dürfe in keiner Weise über die trotz der ausgabenbegrenzenden Regelungen nach wie vor vorhandene Dynamik hinwegtäuschen und sei damit meilenweit von dem von KBV und Spitzenverbänden vorgegebenen Einsparziel von 4,6 % entfernt. Wenn dieses prozentuale Einsparziel im ersten Halbjahr erreicht worden wäre, wäre das Defizit der GKV um fast 1 Mrd. € niedriger ausgefallen. Die neuesten Daten der ABDA ließen auch im Juli 2002 mit einer Zuwachsrate von 8,2 % keine Trendwende, sondern eine Beschleunigung der Ausgabenentwicklung erkennen.

Die Grundlohnentwicklung sei bei ungünstiger konjunktureller Entwicklung mit rd. 0,7 % auf sehr niedrigem Niveau verlaufen. Der niedrige Wert des 1. Quartals habe sich damit nochmals abgeflacht.

Ein ausgeglichenes Finanzergebnis in 2002 würde voraussetzen, dass die deutliche Schere zwischen Ausgaben- und Grundlohnzuwächsen wieder stärker zusammenrücke und sich der Abstand im Gesamtjahr auf etwa einen halben Prozentpunkt verringere. Auch unter Berücksichtigung der aus den Beitragssatzanhebungen resultierenden Mehreinnahmen und der zu erwartenden günstigeren Grundlohnentwicklung im weiteren Jahresverlauf seien zusätzliche ausgabenseitige Einsparungen vor allem im Arzneimittelbereich – die bislang nicht erkennbar seien – zur Stabilisierung der Finanzentwicklung in der GKV unverzichtbar.

Hinsichtlich der weiteren Perspektiven für das Jahr 2002 wurden in dem Vermerk im Einzelnen ausgeführt, es sei zu erwarten, dass die Einnahmeseite in der zweiten Jahreshälfte durch eine Reihe von Sonderfaktoren wesentlich günstiger verlaufe als im 1. Halbjahr. Zu diesen positiven Sonderfaktoren zählten insbesondere die Einmalzahlungen, die zeitverzögerten Tarifabschlüsse, Rentensteigerungen und die Mehreinnahmen aufgrund der Beitragssatzerhöhungen in der Krankenversicherung der Rentner. Ungünstig wirke sich dagegen für die Einnahmeseite die Neuregelung der Versicherung von freiwillig versicherten Rentnern und die verstärkte Nutzung von beitragsfreien Entgeltumwandlungen im Zusammenhang mit der Riester-Rente aus. Möglicherweise könne es zudem zu einer Reduzierung betrieblich vereinbarter Einmalzahlungen kommen. Entscheidenden Einfluss auf die weitere Ausgabenentwicklung dürfte die Entwicklung im Arzneimittelbereich haben.

Nach dem bisherigen Schätzerkreisszenario ergebe sich rechnerisch die Perspektive für ein weitgehend ausgeglichenes Finanzergebnis im Jahr 2002. Bei einem höheren Abstand zwischen Ausgaben- und Grundlohnentwicklung wäre hingegen eine Defizitentwicklung unvermeidbar. Es sei zu erwarten, dass der Schätzerkreis seine Annahmen bei seiner Sitzung am 4./5. September 2002 korrigieren werde.

Der durchschnittliche Beitragssatz habe im 1. Halbjahr 2002 bundesweit bei 13,99 % gelegen. Nach gegenwärtigem Erkenntnisstand sei nicht damit zu rechnen, dass sich der durchschnittliche allgemeine Beitragssatz im weiteren Jahresverlauf signifikant verändere. Entsprechende Spekulationen über anstehende Beitragssatzanhebungen seien zumindest von den großen Versorgerkassen und von den Innungskrankenkassen zurückgewiesen worden. Zu Beitragssatzanhebungen könne es allenfalls bei Betriebskrankenkassen mit sehr niedrigen Beitragssätzen kommen *(Dokument Nr. 95)*.

Der Zeuge Dr. Müller hat zu seinem Vermerk erklärt, er habe darin sowohl auf die positiven Entwicklungen, die massiv hätten sein müssen und damit den Erwartungen sämtlicher Experten hätten entsprechen sollen, als auch auf die Risiken hingewiesen. Bei den Krankenhauskosten habe man davon ausgehen können, dass sich die Ausgabenentwicklung im weiteren Jahresverlauf deutlich abflache. Im Bereich der Ausgaben für Arzneimittel hätten zum damaligen Zeitpunkt die Ausgaben bis Juli 2002 vorgelegen. Die Entwicklung sei in der Tat besorgniserregend gewesen. Die entscheidende Frage sei aber gewesen, ob es im weiteren Jahresverlauf noch zu einer deutlichen Senkung der Ausgaben hätte kommen können. Man habe in einigen Vorjahren die Erfahrung gemacht, dass insbesondere dann, wenn es zu gemeinsamen Aktionen von Ärzteschaft und Kassen gekommen sei, deutliche Rückgänge möglich gewesen seien. Es sei also nicht unmöglich gewesen, in der zweiten Jahreshälfte im Arzneimittelbereich zu deutlichen Einsparungen zu kommen *(23. Sitzung, Protokoll Dr. Müller, S. 9 f., 13).* Ferner hat er in seiner Vernehmung darauf hingewiesen, es habe eine ganze Reihe von Äußerungen sowohl von Verbänden als auch von einzelnen Kassen gegeben, wonach keine Beitragssatzanhebungen zu erwarten gewesen seien. Es sei eine verbreitete Einschätzung gewesen, dass insbesondere durch die Tarifanhebungen, die in der zweiten Jahreshälfte zeitverzögert wirksam werden sollten, mit einer wesentlichen Verbesserung gerechnet werden konnte. Zum Anderen seien auch durch die zeitlich verzögerte Beitragssatzanpassung in der Krankenversicherung der Rentner und durch die generell erst in der zweiten Jahreshälfte zu berücksichtigenden Einmalzahlungen höhere Einnahmen erwartet worden. Risiken hätten vor allem wegen der niedrigen Grundlohnentwicklung und wegen der nicht einschätzbaren Einnahmeverluste aufgrund der Entgeltumwandlung im Zusammenhang mit der Riester-Rente bestanden *(23. Sitzung, Protokoll Dr. Müller, S. 12 f.).*

Der Zeuge Dr. Schröder hat darauf verwiesen, der Inhalt dieses Vermerks habe sich so in der Presseerklärung der Ministerin vom 2. September 2002 wiedergefunden. Die notwendigen Schlussfolgerungen seien gezogen worden. Die Aussagefähigkeit des Halbjahresergebnisses sei nur beschränkt. Die Entwicklung habe daher auch nicht zwangsläufig zu einem Defizit im Gesamtjahr führen müssen. Zum damaligen Zeitpunkt habe man schließlich auch noch ein

Drittel des Jahres vor sich gehabt, in dem noch weitere Maßnahmen, z. B. zur Begrenzung der Ausgaben im Arzneimittelbereich, möglich gewesen seien *(12. Sitzung, Protokoll Dr. Schröder, S. 40, 54).*

Bundesministerin Schmidt hat ebenfalls dargelegt, der Vermerk sei die Grundlage für ihre Pressekonferenz am 2. September 2002 gewesen. Aus einem negativen Finanzergebnis des 1. Halbjahres könne erfahrungsgemäß nicht auf ein negatives Jahresergebnis geschlossen werden. Die Erfahrungen der letzten Jahre hätten gezeigt, dass Defizite im 1. Halbjahr in der Regel durch Überschüsse in der zweiten Jahreshälfte aufgrund höherer Einnahmen vor allem bedingt durch Einmalzahlungen abgebaut würden. Erst die schlechte Entwicklung im letzten Quartal des Jahres 2002 habe zu dem Defizit im Gesamtjahr geführt. Das Finanzergebnis der GKV im Jahr 2002 sei vor der Bundestagswahl für niemanden vorhersehbar gewesen. Sie selbst habe auch im Sommer und nochmals Anfang September 2002 nach Vorliegen des Halbjahresergebnisses deutlich gemacht, dass eine Begrenzung der Arzneimittelausgaben im 2. Halbjahr zur Stabilisierung der GKV-Finanzen unerlässlich sei *(14. Sitzung, Protokoll BM Schmidt, S. 8, 13 ff.).*

Auch der Zeuge Dr. Ahrens hat betont, man könne das Finanzergebnis des 1. Halbjahres nicht auf das gesamte Jahr hochrechnen, weil die Erfahrungen der Vergangenheit gezeigt hätten, dass sich die finanzielle Lage im 2. Halbjahr in der Regel entspanne. Die AOK habe aber nach dem Bekanntwerden des Halbjahresergebnisses der gesetzlichen Krankenversicherung deutlich gemacht, dass es erheblicher Anstrengungen bedürfe, um zu einer positiveren Entwicklung im 2. Halbjahr zu gelangen und Beitragssatzerhöhungen zu vermeiden. Zugleich habe der AOK-Bundesverband in einer Pressemitteilung vom 30. August 2002 darauf hingewiesen, dass es verfrüht sei, zu diesem Zeitpunkt Spekulationen über Beitragssatzerhöhungen anzustellen. Dies sei vor dem Hintergrund geschehen, dass die Kassen allgemein vorsichtig mit derartigen Aussagen seien, da solche Aussagen zu nachteiligen Folgen für die jeweilige Krankenkasse im Wettbewerb führten. Die Entwicklung der Arzneimittelausgaben habe die gesetzliche Krankenversicherung schon im Mai mit Sorge gesehen *(12. Sitzung, Protokoll Dr. Ahrens, S. 74 ff., 81 f., 90).* Weiter hat er ausgeführt, die gemeinsame Presseerklärung der GKV-Spitzenverbände Anfang Mai 2002 sei jedoch vor allem als frühzeitige Warnung anzusehen, die abgegeben wurde, um die weitere Finanzentwicklung des Jahres möglichst frühzeitig zu beeinflussen. Verlässliche Erkenntnisse darüber, dass die finanzielle Entwicklung schlechter verlaufen sei als gedacht, habe man aber erst im Oktober gehabt. Auch im September habe man immer noch die Hoffnung gehabt, dass sich die Einnahmesituation verbessern werde und der Anstieg der Arzneimittelausgaben gebremst werden könnte *(12. Sitzung, Protokoll Dr. Ahrens, S. 77, 83, 85).*

Der sachverständige Zeuge Rebscher hat auf die vorstehende Presseerklärung seines Verbandes vom 22. August 2002 verwiesen, in der darauf hingewiesen worden sei, dass aus dem Halbjahresdefizit kein Rückschluss auf ein Gesamtjahresdefizit oder gar auf notwendige Beitragssatzerhöhungen gezogen werden könne. Bei einem normalen Verlauf eines Rechnungsjahres gleiche sich das Halbjahresdefizit zum Jahresende regelmäßig wieder aus. Zurückzuführen sei dies auf den unterschiedlichen Verlauf der Einnahmen innerhalb eines Jahres und auf hohe Buchungspositionen zu Beginn eines Jahres, die sich zum Ende des Jahres wieder ausglichen. Das Risiko eines Defizits und von Beitragsanhebungen sei erst mit den Beitragseingängen im Oktober und November sichtbar geworden *(12. Sitzung, Protokoll Rebscher, S. 8, 11, 17, 32).*

d) Unterrichtung des Bundeskanzleramtes über die Lage der GKV

Ebenfalls im Vorfeld der Presseerklärung der Bundesgesundheitsministerin übermittelte Staatssekretär Dr. Schröder am 30. August 2002 sog. aktualisierte Hinweise zur Lage der GKV an den Chef des Bundeskanzleramtes, Staatssekretär Dr. Steinmeier. Danach sei es zwar im 1. Halbjahr 2002 in der GKV zu einem Defizit von über 2 Mrd. € gekommen, nach Auskunft der Krankenkassen könne aber am Ende des Jahres mit einem ausgeglichenen Haushalt in der GKV gerechnet werden. Hierfür sprächen auch die in der zweiten Jahreshälfte zu erwartenden Verbesserungen auf der Einnahmenseite durch Einmalzahlungen, höhere Tarifabschlüsse, Rentensteigerungen und Beitragssatzanpassungen in der Krankenversicherung der Rentner zum 1. Juli 2002. Auf der Ausgabenseite müssten vor allem bei den Arzneimitteln zusätzliche Einsparungen erreicht werden. Durch das Sparpaket habe die Zuwachsrate bei den Arzneimittelausgaben im 1. Halbjahr 2002 gegenüber der Zuwachsrate des Vorjahreszeitraumes mehr als halbiert werden können. Die Maßnahmen zur Preiseindämmung griffen. Die Selbstverwaltung müsse jedoch ihre Anstrengungen, die Vereinbarungen zur Verbesserung von Qualität und Wirtschaftlichkeit der Arzneiverordnungen umzusetzen, verstärken. Auch die Ausgaben im Krankenhausbereich müssten gesenkt werden *(Dokument Nr. 96).*

Der Chef des Bundeskanzleramtes, Staatssekretär Dr. Steinmeier, äußerte in seinem Eingangsstatement vor dem Untersuchungsausschuss am 26. Juni 2003, Fragen etwa zur Renten- und Krankenversicherung seien auf seiner Wahrnehmungsskala nicht so weit oben gewesen *(30. Sitzung Protokoll Dr. Steinmeier, S. 8).* Staatssekretär Dr. Steinmeier ist nicht nur von Staatssekretär Dr. Schröder, BMG, sondern auch im Bundeskanzleramt über die Finanzlage der GKV informiert worden.

In einer an den Chef des Bundeskanzleramtes gerichteten Vorlage vom 4. Juni 2002 des für das BMG zuständigen Referats 312, von Staatsekretär Dr. Steinmeier am 5. Juni 2002 zur Kenntnis genommen, wird ausgeführt, die Ausgaben der GKV seien in allen Sektoren – darunter auch im lange finanzstabilen Krankenhaussektor – angestiegen, eine Ausnahme bilde lediglich der Bereich Zahnersatz.

Die Defizitentwicklung des 1. Quartals lasse sich nicht auf das ganze Jahr hochrechnen, weil durch Einmalzahlungen (Urlaubsgeld, Weihnachtsgeld) in den letzten beiden Quartalen Mehreinnahmen entstünden. Gleichwohl erscheine diese Entwicklung problematisch, zumal die Arzneimittelausgaben der GKV im April 2002 um 13,2 % angestiegen seien. Nach der bundeseinheitlichen Zielvereinbarung hätten die Arzneimittelausgaben um 4,5 % sinken sollen. Die Erreichung dieses Ziels erscheine nach den Zahlen der ersten vier Monate mittlerweile völlig unrealistisch *(Dokument Nr. 97).*

In einer weiteren Vorlage an den Chef des Bundeskanzleramtes vom 23. August 2002, ausgelöst durch einen Artikel in der Süddeutschen Zeitung „Kassen im Milliardenloch“ vom gleichen Tage wird auf eine Verschlechterung der Finanzsituation der GKV wegen unerwartet hoher Arbeitslosigkeit, der weiteren Kostendynamik im Arzneimittelbereich und der Verrechnung von Sonderentnahmen ausschließlich im 1. Halbjahr 2002 hingewiesen. Das Gesamtdefizit der GKV für das 1. Halbjahr werde voraussichtlich sehr deutlich auf über 1 Mrd. € ansteigen. In der abschließenden Bewertung heißt es in dieser Vorlage, da ein möglicher Beitragserhöhungsdruck Gegenstand der Wahlkampfauseinandersetzung in der Gesundheitspolitik sei, sollte die Bundesregierung die Erwartung von Beitragssatzstabilität zur Grundlage ihrer öffentlichen Erklärungen machen *(Dokument Nr. 98)*. Staatsekretär Dr. Steinmeier hat den Vermerk am 23. August 2002 zur Kenntnis genommen.

In dem Entwurf eines Vermerks vom 30. August 2002, der für das BMG u. a. zuständigen Abteilung 3, gerichtet an den Bundeskanzler über den Chef des Bundeskanzleramtes, wird zu Beginn darauf hingewiesen, dass Bundesministerin Schmidt in ihrer Presskonferenz am 2. September 2002 das im 1. Halbjahr 2002 erwirtschaftete Defizit der GKV von etwa 2 Mrd. € bekannt geben werde. In der Bewertung wird in dem Vermerk ausgeführt, das in der GKV im ersten Halbjahr des Kalenderjahres aufgetretene Defizit sei nicht ungewöhnlich und mit den beitragssteigernden tariflichen Einmalzahlungen des 2. Halbjahres auszugleichen. Es sei zu erwarten, dass die Krankenkassen zum Jahresende ein etwa ausgeglichenes Finanzergebnis vorlegen und Beitragserhöhungen deswegen nicht erforderlich würden. Auf dem Vermerk ist handschriftlich verfügt „geht nicht hoch“ *(Dokument Nr. 99)*.

Der Zeuge Dr. Steinmeier hat zum Stellenwert der Entwicklung im Bereich der GKV im Jahr 2002 ausgeführt, im Gesundheitsbereich seien die wesentlichen Entscheidungen der letzten Legislaturperiode bereits 2001 gefallen. Insoweit verwies er auf das Arzneimittelbudget-Ablösungsgesetz und das Arzneimittelausgaben-Begrenzungsgesetz, die bereits Ende 2001 auf den Weg gebracht worden seien. In Gesprächen oder in diesen rechtlichen Regelungen hätte sich die Pharmaindustrie bereit erklärt, einen Solidarbeitrag in Höhe von 205 Mio. € zu leisten. Die GKV-Spitzenverbände und die KBV hätten vereinbart, bei den Arzneimittelausgaben gegenüber dem Vorjahr 4,5 % einzusparen. Im Krankenhausbereich, dem größten Ausgabenblock, habe es Budgetabschlüsse gegeben, die lediglich eine Zuwachsrate von 1,6 % vorsahen. Ein großer Teil der Krankenkassen habe zudem zu Beginn des Jahres 2002 die Beitragssätze angehoben, so dass auch insofern für die Folgezeit Beitragserhöhungen aus seiner Sicht kein Thema gewesen seien. Vorhersagen zur Entwicklung der Beitragssätze in der GKV würden – im Unterschied zur Konjunkturentwicklung und zu den Rentenversicherungsbeiträgen – noch zusätzlichen besonderen Schwierigkeiten begegnen. Ungewissheiten bestünden – wie bei der Rentenversicherung – natürlich zunächst hinsichtlich der zu erwartenden Einnahmen. Diese seien von der Konjunkturentwicklung, von der Lohnquote und von der Inanspruchnahme von beitragsmindernden Altersvorsorgekonzepten, der sog. Entgeltumwandlung, abhängig. Letzteres betreffe insbesondere die Auswirkungen von Einmalzahlungen in der Regel zum Jahresende. Aber zusätzlich bestünde bei der Krankenversicherung auf der Ausgabenseite noch ein erhebliches Maß an relevanter Unsicherheit. Die Belastung der GKV hänge wesentlich vom Ausmaß der Inanspruchnahme durch die Versicherten und von der Verschreibungspraxis ab. Gleichwohl könnten auf der Basis der Erfahrungen früherer Jahre die vierteljährlich veröffentlichten Quartalsergebnisse der GKV zu einer Prognose der voraussichtlichen Finanzergebnisse im laufenden Jahr genutzt werden. Das bedeute jedoch nicht, dass die Halbjahreszahlen auf das Gesamtjahr hochgerechnet werden dürften. In den meisten Tarifvereinbarungen sei vorgesehen gewesen, dass das beitragsrelevante Einkommen der Versicherten in der zweiten Jahreshälfte auch wegen des Urlaubs- und Weihnachtsgeldes deutlich zunehmen sollte. Zu berücksichtigen sei des Weiteren die konjunkturelle Entwicklung in der zweiten Jahreshälfte, von der man angenommen habe, dass sie besser verlaufen werde als in der ersten Jahreshälfte. Deshalb habe im Jahr 2002 vor diesem Hintergrund ein guter Grund zu der Annahme bestanden, dass das Halbjahresdefizit der Kassen zum Jahresende durchaus ausgeglichen werden könnte. Im Hinblick auf die Tarifabschlüsse und die prognostizierte konjunkturelle Aufhellung habe mit einer Verbesserung der Einnahmenseite und aufgrund der im Arzneimittelbereich von den Selbstverwaltungspartnern abgeschlossenen Kostensenkungsprogramme auf der Ausgabenseite mit einer Verbesserung gerechnet werden können *(30. Sitzung, Protokoll Dr. Steinmeier, S. 11 f.)*.

e) Presseerklärung der Ministerin zum Finanzergebnis der GKV im 1. Halbjahr

Aufbauend auf der Unterrichtung vom 30. August 2002 veröffentlichte das BMG am 2. September 2002 unter der Überschrift „Alle Beteiligten müssen Verantwortung für Qualität und Effizienz übernehmen“ eine Pressemitteilung zur finanziellen Situation der GKV nach dem 1. Halbjahr 2002. Danach weise die GKV im 1. Halbjahr 2002 ein Defizit von rd. 2,4 Mrd. € auf. In der zweiten Jahreshälfte seien jedoch positive Effekte auf der Einnahmenseite zu erwarten. Hierzu gehörten die Tarifabschlüsse, die Rentensteigerungen, die Beitragssatzsteigerungen in der Krankenversicherung der Rentner und die am Ende des Jahres zu erwartenden Einmalzahlungen. Der durchschnittliche allgemeine Beitragssatz habe zum 1. Juli 2002 bundesweit bei 13,99 % gelegen. Die beitragspflichtigen Einnahmen hätten bundesweit einen Zuwachs von rd. 0,7 % aufgewiesen. Trotz insgesamt sinkender Arzneimittelpreise sei der Anstieg der Arzneimittelausgaben immer noch zu hoch. Die Vereinbarungen zwischen der Ärzteschaft und den Krankenkassen hätten bisher keine erkennbaren Wirkungen gezeigt. Die gemeinsame Selbstverwaltung von Ärzteschaft und Krankenkassen sei deshalb gefordert, ihre Anstrengungen zu verstärken, um die vereinbarten Ziele zu erreichen *(Dokument Nr. 100)*.

Der Zeuge Dr. Schröder hat erklärt, das Scheitern der Vereinbarung zwischen den GKV-Spitzenverbänden und der KBV habe sich erst im 2. Halbjahr des Jahres 2002 gezeigt. Das Ministerium habe den Vorgang zwar begleitet, habe aber die Durchsetzung der Vereinbarung nicht anstelle der Selbstverwaltungskörperschaften übernehmen können *(12. Sitzung, Protokoll Dr. Schröder, S. 45, 57)*.

Bundesministerin Schmidt hat ausgeführt, das Ministerium habe die KBV und die GKV-Spitzenverbände seit Anfang des Jahres 2002 immer wieder aufgefordert, die getroffene Vereinbarung auf Bundes- und Landesebene umzusetzen. Noch im August habe die zuständige Fachabteilung konkrete Umsetzungsgespräche mit den Beteiligten geführt. Im Übrigen habe sie alle Daten und Fakten zur Finanzentwicklung der GKV im Jahr 2002 wie in allen Jahren zuvor bekannt gemacht *(14. Sitzung, Protokoll BM Schmidt, S. 9).*

Am 3. September 2002 veröffentlichte die KBV ebenfalls eine Presseerklärung. Darin wird dargelegt, dass entgegen der Behauptungen der Krankenkassen die Arzneimittelausgaben nicht der Hauptgrund für das Defizit der GKV seien. Die Steigerungen im Arzneimittelbereich hätten gerade einmal 20 % des Defizits ausgemacht. Ausschlaggebend für das Minus seien vielmehr die negativen Auswirkungen erhöhter Arbeitslosigkeit und gesetzlicher Reformen der Rentenversicherung auf die Beitragseinnahmen der Krankenkassen. Auch die Krankenhauskosten hätten immerhin ein Drittel der Ausgaben der GKV betragen. Die Verwaltungskosten der Krankenkassen seien ebenfalls wieder drastisch gestiegen. Der Ausgabenanstieg bei den Arzneimitteln sei hingegen im Vergleich zu den Vorjahren enorm zurückgegangen *(Dokument Nr. 101).*

f) Tagung des GKV-Schätzerkreises und Bewertung

Am 4. und 5. September 2002 tagte der GKV-Schätzerkreis zur Finanzentwicklung in der GKV. Auf der Basis der vorläufigen Finanzergebnisse für das 1. Halbjahr 2002 rechnete der Schätzerkreis als Eckwerte für 2002 mit einem Anstieg der berücksichtigungsfähigen Ausgaben je Mitglied um 2,8 %, einem Anstieg der beitragspflichtigen Einnahmen je Mitglied um 1,4 %, einem Anstieg des Ausgleichsbedarfsatzes von 12,95 % (2001) auf 13,1 % (2002) und einem Anstieg des Ost-West-Transfers von 2,02 Mrd. € (2001) auf 2,51 Mrd. € (2002). Mit der September-Schätzung legte der Schätzerkreis auch erste Prognosen für das Jahr 2003 vor. Danach sei ein Anstieg der berücksichtigungsfähigen Leistungsausgaben je Mitglied um 2,5 %, ein Anstieg der beitragspflichtigen Einnahmen je Mitglied um 1,9 %, ein Anstieg des Ausgleichsbedarfsatzes um 13,18 % und ein Anstieg des Ost-West-Transfers auf 3,09 Mrd. € zu erwarten.

Das Referat 228 des BMG gelangte in einem Sachstandsvermerk zu der Bewertung, der Schätzerkreis habe bei seiner neuen Schätzung für das Jahr 2002 die Ausgabensteigerungen mit +2,8 % gegenüber seiner letzten Schätzung vom Juni weitgehend unverändert gelassen. Es sei angenommen worden, dass sich der Anstieg der Arzneimittelausgaben in der zweiten Jahreshälfte noch beschleunigen könne, der Zuwachs bei den Krankenhausausgaben sich hingegen abflachen werde. Der Anstieg der beitragspflichtigen Einnahmen sei mit +1,4 % je Mitglied um 0,8 Prozentpunkte niedriger veranschlagt worden als noch im Juni (2,2 %). Es sei davon ausgegangen worden, dass die Grundlohnrate im 2. Halbjahr um etwa 2,1 % steigen werde. Insgesamt habe sich mit den neuen Daten für 2002 der Abstand zwischen Ausgaben- und Grundlohnanstieg von 0,6 auf 1,4 Prozentpunkte erhöht. Für das mögliche Finanzergebnis des Jahres 2002 ergebe sich auf Basis der neuesten Eckdaten rechnerisch ein Defizit von 1 bis $1^1/_2$ Mrd. €. Ein ausgeglichenes Finanzergebnis würde demgegenüber neben den zu erwartenden Verbesserungen auf der Einnahmenseite erhebliche zusätzliche Einsparungen auf der Ausgabenseite, insbesondere im Bereich der Arzneimittelversorgung, voraussetzen *(Dokument Nr. 102).*

Nach einer möglichen Defizitentwicklung zu diesem Zeitpunkt befragt, hat der Zeuge Dr. Müller vor dem Ausschuss erklärt, zum damaligen Zeitpunkt sei klar gewesen, und darauf habe er in diesem Vermerk auch hingewiesen, dass es, um ein ausgeglichenes Finanzergebnis zu erreichen, neben den zu erwartenden Einnahmeverbesserungen auch zu einer massiven Ausgabendämpfung im Arzneimittelbereich kommen müsse *(23. Sitzung, Protokoll Dr. Müller, S. 16).*

g) Sondersitzung des Gesundheitsausschusses zur aktuellen Finanzentwicklung in der GKV

Am 12. September 2002 unterrichtete die Bundesministerin den Gesundheitsausschuss des Deutschen Bundestages über die aktuelle Finanzentwicklung in der GKV im 1. Halbjahr 2002. Die Unterrichtung stützte sich auf die Vorlage des Referates 228 vom 30. August 2002 sowie die anschließende Pressemitteilung vom 2. September 2002. Danach erklärte die Ministerin in der Sitzung, dass die gesetzlichen Krankenkassen nach den seit Anfang September vorliegenden vorläufigen Finanzergebnissen im 1. Halbjahr 2002 rund 2,4 Mrd. € mehr ausgegeben als eingenommen hätten. In der zweiten Jahreshälfte seien jedoch zusätzliche positive Effekte auf der Einnahmenseite zu erwarten. Hierzu würden die Tarifabschlüsse, die Rentensteigerungen, die Anhebung der Beitragssätze in der Krankenkasse der Rentner und die Einmalzahlungen gehören. Trotzdem seien Einsparungen auf der Ausgabenseite notwendig. So sei der Anstieg der Arzneimittelausgaben immer noch zu hoch. Der durchschnittliche allgemeine Beitragssatz habe zum 1. August 2002 bundesweit bei 13,99 % gelegen *(Dokument Nr. 103).*

h) Presseerklärung der GKV-Spitzenverbände zur Entwicklung der Arzneimittelkosten

Am 13. September 2002 veröffentlichte die Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der gesetzlichen Krankenkassen eine gemeinsame Presseerklärung, in der sie erklärten, die Ausgaben der GKV für Arzneimittel seien im Juli 2002 im Vergleich zum Vorjahresmonat in einzelnen Kassenärztlichen Vereinigungen um bis zu 15 % und bundesweit um 8,2 % gestiegen. Die zu Jahresbeginn zwischen der KBV und den Spitzenverbänden getroffene Vereinbarung, die Ausgaben im Jahre 2002 bundesweit um 4,6 % zu senken, werde von den Ärzten nicht eingehalten *(Dokument Nr. 104).*

i) Antrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion im Bundestag „Klarheit über finanzielle Situation in der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung vor der Bundestagswahl schaffen“ (BT-Drs. 14/9945)

Am 11. September 2002 brachte die CDU/CSU-Bundestagsfraktion im Bundestag den Antrag „Klarheit über finanzielle Situation in der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung vor der Bundestagswahl schaffen“

ein (BT-Drs. 14/9945). In dem Antrag heißt es u. a., die Prognose der Bundesministerin für Gesundheit im Hinblick auf stabile Beitragssätze und Finanzen in der GKV habe sich bereits im Jahr 2001 nicht bewahrheitet. Auch im laufenden Jahr stehe diese erneut vorgetragene Prognose im deutlichen Widerspruch zu den vorliegenden Zahlen und zu den Aussagen aus dem Bereich der Krankenkassen. Bei Fortsetzung der verfehlten Gesundheitspolitik dieser Bundesregierung würden weitere Beitragssatzanhebungen somit unausweichlich sein.

Die Bundesregierung wird deshalb aufgefordert, die Bürgerinnen und Bürger vor der Bundestagswahl über die tatsächliche Finanzsituation, die Rücklagen und Beitragssatzentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung zu unterrichten, insbesondere realistische und nachvollziehbare Fakten darzulegen, wie sich diese kurz- und mittelfristig weiterentwickeln werde.

Der Antrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion wurde nach einer ausführlichen Plenardebatte mit den Stimmen der Koalition und der PDS gegen die Stimmen von CDU/CSU und FDP abgelehnt *(Stenographischer Bericht 14/252, S. 25533).*

4. Entwicklung im unmittelbaren Anschluss an die Bundestagswahl

Am 29. September 2002 erklärte die Bundesgesundheitsministerin gegenüber der „Frankfurter Rundschau“, man brauche ein zustimmungsfreies Vorschaltgesetz, um die Ausgaben der GKV zu stabilisieren. Durch das Gesetz sollten die Arzneimittelausgaben gebremst werden *(Dokument Nr. 105).* Diese Pressemitteilung wurde vom Untersuchungsausschuss zum Anlass genommen, in einem eng umgrenzten Rahmen auch Fragen nachzugehen, die eigentlich außerhalb des Zeitraums des Untersuchungsauftrages lagen, aus denen aber möglicherweise Rückschlüsse auf den Kenntnisstand der Bundesministerin vor der Bundestagswahl gezogen werden könnten. Im Einzelnen hat der Ausschuss hierzu Folgendes festgestellt:

a) Auftrag an die Fachreferate, Vorschläge für ein Sofortprogramm im Arzneimittelbereich zu liefern

Am 24. September 2002 fanden im BMG im Rahmen der Vorbereitung der Koalitionsverhandlungen sowohl auf Fach- als auch Leitungsebene Besprechungen zur Arzneimittelversorgung statt. An dem Gespräch auf Fachebene waren nach Aussage des Zeugen Dr. Müller diverse Referate der Abteilung 1 und 2 beteiligt. Geleitet worden sei die Besprechung vom Leiter der Unterabteilung 22. Es sei dabei über die grundsätzlichen Handlungsmöglichkeiten gesprochen worden *(Dokument Nr. 106; 23. Sitzung, Protokoll Dr. Müller, S. 15).*

Der Zeuge Dr. Smigielski, Leiter der Abteilung 2 im BMG, der an der Leitungsbesprechung teilgenommen hatte, konnte sich an den konkreten Inhalt der Besprechung und die einzelnen Gesprächsteilnehmer nicht erinnern *(19. Sitzung, Protokoll Dr. Smigielski, S. 11, 13; 23. Sitzung, Protokoll Dr. Smigielski, S. 7).*

Am 24. und 25. September 2002 wurden die zuständigen Referate im BMG beauftragt, Vorschläge für mögliche kurzfristige Maßnahmen, insbesondere für ein Sofortprogramm im Arzneimittelbereich, zu erarbeiten. Dabei wurde das Referat 221 von dem zuständigen Unterabteilungsleiter federführend mit der Sammlung von Vorschlägen beauftragt *(23. Sitzung, Protokoll Hensgen, S. 28).* Die vernommenen Zeugen aus dem BMG haben dabei übereinstimmend erklärt, dass vor der Wahl nicht an einem Vorschaltgesetz gearbeitet worden sei *(19. Sitzung, Protokoll Dr. Smigielski, S. 7; 23. Sitzung, Protokoll Dr. Müller, S. 12; 23. Sitzung Protokoll Hensgen, S. 31).*

Bundesministerin Schmidt hat erklärt, es habe in der Woche nach der Wahl aus der Pharmaindustrie mündlich übermittelte Trendmeldungen über die Entwicklung der Ausgaben im Arzneimittelbereich bis einschließlich August gegeben. Daher habe man nach Maßnahmen zur Ausgabenbegrenzung in diesem Bereich gesucht *(Erklärung zum Protokoll Nr. 14).*

Der Zeuge Dr. Smigielski hat erläutert, nach der Wahl habe es zwei neue Entwicklungen gegeben, die dazu geführt hätten, dass man im BMG Handlungsbedarf bezüglich der Ausgaben im Arzneimittelbereich gesehen habe *(19. Sitzung, Protokoll Dr. Smigielski, S. 8).* Durch eine Anfrage bei einem Mitarbeiter des Instituts für Medizinische Statistik, zu dem er persönlichen Kontakt gehabt habe, habe er frühzeitig erfahren, dass die Arzneimittelausgaben im August erneut gestiegen seien *(19. Sitzung Protokoll Dr. Smigielski, S. 13).* Dieses Institut werde im Wesentlichen von der Pharmaindustrie betrieben und auch bezahlt, die die Daten vor allem für den Außendienst nutze, um beispielsweise festzustellen, wie die Umsätze in den Apotheken seien *(23. Sitzung, Protokoll Dr. Smigielski, S. 4 f., 27).* Das Institut liefere die Daten an Einzelunternehmen und publiziere sie auch *(19. Sitzung, Protokoll Dr. Smigielski, S. 27).* Die Daten würden in der Regel drei Wochen nach Monatsende veröffentlicht, den Unternehmen lägen sie aber meist etwas früher vor *(23. Sitzung, Protokoll Dr. Smigielski, S. 5).* Sie seien, soweit er sich erinnern könne, am 24. September 2002 veröffentlicht worden *(19. Sitzung, Protokoll Dr. Smigielski, S. 27).* Durch den Anruf bei seinem Bekannten habe er die Daten vor der Veröffentlichung erhalten. Er habe sie jedoch frühestens am Abend des 19. September 2002 bekommen. Man müsse beachten, dass diese Daten nicht direkt etwas über die Ausgaben der GKV aussagten, jedoch könne man aus ihnen sehr gut Trends erkennen *(23. Sitzung, Protokoll Dr. Smigielski, S. 5 ff.).* Die andere entscheidende Entwicklung sei gewesen, dass die KBV mitgeteilt habe, dass mit einer gemeinsamen Informationsaktion mit den Spitzenverbänden der Krankenkassen zur Umsetzung der Vereinbarung vom Januar 2002 nicht mehr zu rechnen sei. Damit sei deutlich geworden, dass die Ausgaben im Arzneimittelbereich nicht mehr durch die mit Beteiligung der Selbstverwaltung geplanten Maßnahmen beeinflusst werden konnten. In den ersten Überlegungen zu einem Vorschaltgesetz hätten daher auch die Ausgaben im Arzneimittelbereich im Vordergrund gestanden. Dass sich das Beitragssatzsicherungsgesetz nunmehr auch auf weitere Bereiche erstrecke, sei erst ein Ergebnis der Koalitionsverhandlungen gewesen *(19. Sitzung, Protokoll Dr. Smigielski, S. 8 f.).* Wer im BMG zuerst die Idee für ein Vorschaltgesetz aufgebracht habe, könne er nicht mehr sagen *(23. Sitzung, Protokoll Dr. Smigielski, S. 8).*

Auch der Zeuge Dr. Schröder hat in seiner Vernehmung darauf hingewiesen, dass Maßnahmen zur Beitragssatzsicherung

erst ab Ende Oktober diskutiert worden seien *(12. Sitzung, Protokoll Dr. Schröder, S. 65 f.).* Ebenso hat der Zeuge Dr. Müller in seiner Vernehmung angegeben, die Kenntnis der weiter gestiegenen Arzneimittelausgaben im Monat August und das endgültige Scheitern der gemeinsamen Informationskampagne der KBV und der GKV-Spitzenverbände habe im BMG zu den Überlegungen für ein Vorschaltgesetz geführt *(23. Sitzung, Protokoll Dr. Müller, S. 14).*

Am 25. September 2002 übersandte das Referat 221 dem Abteilungsleiter 2 die erbetenen Vorschläge der Referate zu einem Vorschaltgesetz. Vorgeschlagen wurden dabei u. a. eine Anhebung der Versicherungspflichtgrenze für Berufsanfänger, die Reduzierung der Großhandelszuschläge, ein Abschlag für patentgeschützte Arzneimittel und die Abkappung der Handelszuschläge bei hochpreisigen Arzneimitteln *(Dokument Nr. 106).*

Die Kürze der Zeit, in der die Referate in der Lage waren Vorschläge vorzulegen, hat der Zeuge Dr. Smigielski damit erklärt, dass einige Punkte bereits vor der Wahl sehr detailliert diskutiert und entwickelt worden seien, da klar gewesen sei, dass sie im Rahmen einer Strukturreform eine Rolle spielen würden *(19. Sitzung, Protokoll Dr. Smigielski, S. 15).* Ebenso hat der Zeuge Dr. Müller darauf hingewiesen, dass der von seinem Referat mitgezeichnete Vorschlag des Referats 222 einer Anhebung der Versicherungspflichtgrenze bereits während des gesamten Jahres 2002 immer wieder in die Diskussion gebracht worden sei. Es werde im BMG grundsätzlich und permanent diskutiert, welche Maßnahmen man in einzelnen Ausgabenbereichen ergreifen könne. Auch die Verbände seien an derartigen Diskussionen beteiligt *(23. Sitzung, Protokoll Dr. Müller, S. 15, 17*). Auch der Zeuge Hensgen hat angemerkt, der Großteil der von ihm gesammelten Vorschläge der anderen Referate seien altbekannte Überlegungen gewesen, die nur in dem einen oder anderen Punkt ergänzt worden seien *(23. Sitzung, Protokoll Hensgen, S. 31 f.).*

b) Vorschläge des AOK-Bundesverbandes und der GKV-Spitzenverbände für Sofortmaßnahmen im Arzneimittelbereich

Mit Schreiben vom 25. September 2002 wandte sich der Vorstandsvorsitzende des AOK-Bundesverbandes, Dr. Ahrens, an die Ministerin. In diesem äußerte er seine Sorge um die Finanzsituation der gesetzlichen Krankenversicherung. Er befürchtete ohne eine sofortige Intervention des Gesetzgebers zum Jahresende eine deutliche Anhebung der Beitragssätze bei vielen Krankenkassen. Ursachen für diese Entwicklung seien starke Einnahmenrückgänge und gestiegene Kosten vor allem im Bereich der Arzneimittelversorgung. Dr. Ahrens unterbreitete in diesem Schreiben auch Vorschläge der AOK für kurzfristig wirksame Maßnahmen zur finanziellen Stabilisierung der gesetzlichen Krankenversicherung *(Dokument Nr. 107).*

Der Zeuge Hensgen hat erklärt, dieses Schreiben sei ihm von seinem Unterabteilungsleiter mit der Bitte um Rücksprache übergeben worden. Auch zu diesem Schreiben sei er koordinierend tätig geworden und habe um Stellungnahmen der anderen Referate gebeten. Ob Dr. Ahrens sich bereits zu einem früheren Zeitpunkt in dieser Angelegenheit an die Ministerin gewandt habe, wisse er nicht *(23. Sitzung, Protokoll Hensgen, S. 35 f.).*

Am 27. September 2002 wandte sich der Vorstandsvorsitzende des Bundesverbandes der Betriebskrankenkassen an die Ministerin. Die Ausgaben der GKV für Arzneimittel stiegen seit Jahren an. Die Anhebung der Beitragssätze zu Beginn des Jahres sei in erheblichem Maße durch die Arzneimittelausgaben notwendig geworden. Es seien strukturelle Veränderungen nötig, um eine dauerhafte Stabilisierung zu erreichen. Insbesondere den jüngsten Interventionen mit dem Arzneimittelbudget-Ablösungsgesetz und dem Arzneimittelausgaben-Begrenzungsgesetz sei ein vorhersehbares Vollzugsdefizit zu Eigen gewesen. Für das laufende Jahr sei bei den Arzneimitteln statt mit Einsparungen erneut mit Mehrkosten in Höhe von 1,2 Mrd. € zu rechnen. Weitere Beitragssatzanhebungen für das Jahr 2003 seien bereits angekündigt. Vor diesem Hintergrund forderten die Spitzenverbände der Krankenkassen die Bundesregierung auf, mit einem Sofortprogramm den Ausgabenanstieg nachhaltig zu bremsen und die Arzneimittelversorgung mit einem schlüssigen Reformkonzept wirtschaftlich zu stabilisieren. Abschließend unterbreitete der Vorstandsvorsitzende Vorschläge der Krankenkassen für ein Sofortprogramm sowie für mittelfristige Strukturmaßnahmen *(Dokument Nr. 108).*

c) Bewertung und Umsetzung der Vorschläge für ein Sofortprogramm

In der Zeit vom 27. bis zum 30. September 2002 erfolgte im BMG eine Bewertung der vorliegenden Vorschläge durch die zuständigen Referate. Am 1. Oktober 2002 kam es zu einem Gespräch zwischen Staatssekretär Dr. Schröder und Vertretern der GKV-Spitzenverbände. Der Zeuge Dr. Schröder hat erklärt, er habe bei diesem Gespräch auch die ersten aktuellen Zahlen der Kassen über das 3. Quartal erhalten, aufgrund derer die Situation habe neu eingeschätzt werden können *(12. Sitzung, Protokoll Dr. Schröder, S. 61).*

In den folgenden Tagen wurden auf der Grundlage dieses Gesprächs in den zuständigen Referaten des BMG erste Vorschläge für ein sog. Vorschaltgesetz erarbeitet.

Am 7. Oktober 2002 übermittelte die ABDA ihre Frühinformation zur Ausgabenentwicklung im Arzneimittelbereich bis einschließlich August 2002 u. a. an die GKV-Spitzenverbände, die KBV und das BMG. Danach waren die Arzneimittelausgaben der GKV im August 2002 gegenüber dem August 2001 bundesweit um 3,3 % gestiegen. Sie seien damit jedoch um 7,3 % niedriger gewesen als die Ausgaben im Juli 2002. Für das Gesamtjahr 2002 zeichne sich auf der Grundlage der bisherigen Entwicklung ein Anstieg der Arzneimittelausgaben gegenüber dem Jahr 2001 um 3,8 % ab. Aufgrund der Ferienzeit zeigten die Ausgaben für den Monat August weiterhin starke regionale Unterschiede zwischen solchen Bundesländern, in denen noch Ferien gewesen seien und solchen, in denen diese bereits beendet gewesen seien.

Am 8. Oktober 2002 übermittelte die Abteilung 1 der Ministerin ihre Vorschläge für Maßnahmen zur Reduzierung der Arzneimittelausgaben in der GKV. Vorgeschlagen wurden u. a. Rechnungsabschläge für pharmazeutische Unternehmer und für den pharmazeutischen Großhandel sowie die Modifizierung des Apothekenrabattes.

Am 11. Oktober 2002 wurden Staatssekretär Dr. Schröder erste Formulierungsvorschläge für ein Zweites Arzneimit-

telausgaben-Begrenzungsgesetz vorgelegt. Darin vorgesehen waren eine Staffelung der Apothekenrabatte, Rabatte für den pharmazeutischen Großhandel und die pharmazeutischen Unternehmen sowie die Anhebung der Versicherungspflichtgrenze in der gesetzlichen Krankenversicherung. Außerdem wurden auch Formulierungsvorschläge für eine Änderung des Fünften Buches des Sozialgesetzbuchs vorgelegt. Diese bezog sich auf die Verwaltungskosten der Krankenkassen. Im Zuge der Koalitionsvereinbarung wurden am 16. Oktober 2002 erste Maßnahmen zur Beitragsstabilisierung durch ein Vorschaltgesetz angekündigt. Am 17. Oktober 2002 wurde der Ministerin ein Vorschlag für einen Zeitplan für das Vorschaltgesetz vorgelegt.

Am 18. Oktober 2002 wurden der Ministerin aktualisierte und ergänzte Unterlagen übersandt. Diese bezogen sich auf die Maßnahmen für ein Vorschaltgesetz sowie auf Berechnungen zu Varianten des Sparpakets. Diskutiert wurden darin u. a. die Absenkung der Großhandelsspannen, die Abkappung der Handelszuschläge, der Herstellerrabatt für Arzneimittel, die Einführung einer Positivliste, die Anhebung der Versicherungspflichtgrenze, die Absenkung der Preise für Zahntechnik, das Sterbegeld und Nullrunden in den wesentlichen Leistungsbereichen.

Die Vorlage der Gesetzesentwürfe an den Staatssekretär erfolgte am 22. Oktober 2002. Anschließend wurden die Vorschläge aus der Rentenversicherung und der Krankenversicherung in einem Entwurf eines Beitragssatzsicherungsgesetzes zusammengeführt. Nach Beratungen im Kabinett wurde der Entwurf eines Beitragssatzsicherungsgesetzes und eines 12. Änderungsgesetzes für das Fünfte Buch des Sozialgesetzbuchs durch die Koalitionsfraktionen am 5. November 2002 in den Bundestag eingebracht.

IV. Finanzergebnis der GKV im Jahre 2002

Die gesetzlichen Krankenversicherungen schlossen das Jahr 2002 mit einem tatsächlichen Defizit von insgesamt rd. 3 Mrd. € ab.

E. Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahre 2002

I. Überblick über das Rentenversicherungssystem in Deutschland

Die gesetzliche Rentenversicherung besteht aus der Rentenversicherung der Arbeiter (ArV), der Angestellten (AnV) und der knappschaftlichen Rentenversicherung. Sie beruht im Wesentlichen auf einem Umlagesystem: Die Aufwendungen der gesetzlichen Rentenversicherung werden aus den aktuellen Einnahmen bestritten (§ 153 SGB VI). Die Rentner erhalten auf der Grundlage des Verhältnisses des individuell versicherten Arbeitsentgelts zum Durchschnittsentgelt eine Rente, die entsprechend der Einkommensentwicklung jährlich angepasst wird. Die Einnahmen bestehen aus dem Beitragsaufkommen der Versicherten und einem Bundeszuschuss. Der Beitragssatz wird für das jeweilige Folgejahr durch Rechtsverordnung festgesetzt. Nach § 158 SGB VI ist der Beitragssatz so zu bemessen, dass die voraussichtlichen Ausgaben des folgenden Kalenderjahres gedeckt und die erforderliche Schwankungsreserve sichergestellt ist.

1. Institutionen

a) Rentenversicherungsträger

Träger der Rentenversicherung der Arbeiter sind 22 Landesversicherungsanstalten, die Bahnversicherungsanstalt und die Seekasse. Träger der Rentenversicherung der Angestellten ist die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte. Träger der knappschaftlichen Rentenversicherung ist die Bundesknappschaft. Die Rentenversicherungsträger sind Körperschaften des öffentlichen Rechts. Die Träger der Rentenversicherung haben sich im Verband Deutscher Rentenversicherungsträger e.V. (VDR) zusammengeschlossen. Der VDR ist einerseits Koordinationsstelle hinsichtlich einer einheitlichen Interpretation des Rentenrechts, auf der anderen Seite nimmt er die gemeinsamen Angelegenheiten der Deutschen Rentenversicherungsträger gegenüber dem Bund und dem Gesetzgeber wahr. Alle Rentenversicherungsträger sind Selbstverwaltungskörperschaften.

b) Aufsichtsbehörden

Die Rentenversicherungsträger unterstehen staatlicher Aufsicht. Die staatliche Aufsicht erstreckt sich auf die Beachtung von Gesetz und Recht sowie auf die Prüfung der Geschäfts- und Rechnungsführung der Versicherungsträger (§§ 87 ff. SGB IV). Versicherungsträger, deren Geschäftsbereich sich auf das Gebiet eines Bundeslandes erstreckt, unterstehen der Aufsicht der obersten Arbeitsbehörde des jeweiligen Landes. Versicherungsträger, deren Geschäftsbereich sich auf mehrere Bundesländer erstreckt, unterstehen der Aufsicht des Bundes, der sich zur Durchführung dieser Aufgabe des Bundesversicherungsamtes bedient, einer selbstständigen Bundesoberbehörde.

c) Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Aufgabe der Bundesregierung im System der gesetzlichen Rentenversicherung ist zum Einen die Festsetzung maßgeblicher Rechengrößen, insbesondere des Durchschnittsentgelts nach § 69 SGB VI, der Umrechnungsgrößen, der Beitragsbemessungsgrenzen gem. § 275 b SGB VI sowie der Beitragssätze gem. § 160 SGB VI durch Rechtsverordnung. Zum Anderen erstellt sie jährlich einen Rentenversicherungsbericht gem. § 154 SGB VI, der bis zum 30. November eines jeden Jahres den gesetzgebenden Körperschaften zuzuleiten ist.

d) Schätzerkreis zur Arbeiter- und Angestelltenversicherung

Der Schätzerkreis zur Arbeiter- und Angestelltenversicherung schätzt die Einnahmen und Ausgaben sowie Vermögen der gesetzlichen Rentenversicherung. Er setzt sich zusammen aus Mitarbeitern der Finanzabteilungen des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung *(BMGS, vormals: BMA. Nachstehend für das Jahr 2002 jeweils BMA)*, des VDR, des BVA und der BfA. Grundsätzlich finden die Finanzschätzungen vier Mal im Jahr statt.

Im Februar findet die erste Abstimmungssitzung statt, nachdem die vorläufigen Rechnungsergebnisse des Vorjahres vorliegen. Dabei werden die Annahmen der Bundesregierung über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung auf der Basis des Jahreswirtschaftsberichts berücksichtigt. In der Sitzung im April werden die Rechnungsergebnisse des Vorjahres aktualisiert sowie das Ergebnis des Frühjahrsgutachtens der Wirtschaftsforschungsinstitute einbezogen. Die Juni-Sitzung dient der Aufstellung der Haushaltspläne der Rentenversicherung. Die endgültige Festlegung des Rentenbeitragssatzes für das nächste Jahr erfolgt auf der Grundlage der Ergebnisse der Herbstsitzung im Oktober. Dabei wird auch das Ergebnis des Herbstgutachtens der Wirtschaftsforschungsinstitute einbezogen. Anschließend wird auch der Rentenversicherungsbericht durch das BMA erstellt.

Grundlagen für die Schätzung sind u. a. je nach Sitzungstermin

– die Finanzstatistik der Rentenversicherungsträger unter Berücksichtigung der unterjährigen Finanzentwicklung,
– die Entwicklung der Löhne und Gehälter, wobei die Festlegung der Eckwerte der Bundesregierung durch einen interministeriellen Arbeitskreis (bestehend aus Vertretern BMGS – vormals: BMA und BMWi – und BMF) erfolgt ,
– die Gutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute,
– die Gutachten des Sachverständigenrates und
– der Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung.

2. Rentenbeitragsfestsetzung

a) Rechtsgrundlage für die Festlegung des Beitragssatzes in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten für das Jahr 2003

Die Festlegung des Beitragssatzes in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten ist in §§ 158 ff. SGB VI geregelt. Für die Festlegung des Beitragssatzes 2003 war die Vorschrift in der Fassung vom 19. Februar 2002 Grundlage. Die Vorschrift lautete:

> *„Der Beitragssatz in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten ist vom 1. Januar eines Jahres an zu verändern, wenn bei Beibehaltung des bisherigen Beitragssatzes die Mittel der Schwankungsreserve am Ende des auf die Festsetzung folgenden Kalenderjahres 80 vom Hundert der durchschnittlichen Ausgaben zu eigenen Lasten der Träger der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten für einen Kalendermonat voraussichtlich unterschreiten oder 120 vom Hundert der genannten Ausgaben für einen Kalendermonat voraussichtlich übersteigen. Der Beitragssatz ist für wenigstens drei Kalenderjahre gleich hoch so neu festzusetzen, dass die voraussichtlichen Beitragseinnahmen unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Entwicklung der Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer und der Zahl der Pflichtversicherten zusammen mit den Zuschüssen des Bundes und den sonstigen Einnahmen unter Berücksichtigung von Entnahmen aus der Schwankungsreserve ausreichen, um die voraussichtlichen Ausgaben zu decken und sicherzustellen, dass die Mittel der Schwankungsreserve am Ende jedes dieser drei Kalenderjahre voraussichtlich wenigstens 80 vom Hundert des Betrages der durchschnittlichen Ausgaben zu eigenen Lasten der Träger der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten für einen Kalendermonat, höchstens jedoch 120 vom Hundert der genannten Ausgaben für einen Kalendermonat, entsprechen. Ergeben sich mehrere Beitragssätze, so ist der niedrigste festzusetzen; ergibt sich rechnerisch ein Beitragssatz, durch den die Vorgaben des Satzes 2 nicht erfüllt werden, ist er so festzusetzen, dass die Mittel der Schwankungsreserve am Ende des auf die Festsetzung folgenden Kalenderjahres 80 vom Hundert der durchschnittlichen Ausgaben für einen Kalendermonat zu eigenen Lasten der Träger der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten entsprechen.“*

Die Bundesregierung hat gem. § 160 SGB VI durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Beitragssätze in der Rentenversicherung festzusetzen.

Der Beitragssatz für das Jahr 2003 war danach am Ende des Jahres 2002 festzulegen, also dann, wenn die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der ersten neun Monate des laufenden Jahres feststehen und auch eine annähernd fundierte Einschätzung der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Folgejahres auf Basis der dann prognostizierten Wirtschaftsentwicklung möglich erscheint. Der Beitragssatz war nach dem Gesetz so festzusetzen, dass die voraussichtlichen Beitragseinnahmen zusammen mit den Zuschüssen des Bundes und sonstigen Einnahmen ausreichen, um die voraussichtlichen Ausgaben des Folgejahres unter Berücksichtigung der erforderlichen Schwankungsreserve zu decken.

Alle Aussagen über den sog. richtigen Beitragssatz sind – sogar noch zum Zeitpunkt der Beitragssatzfestsetzung Ende des Jahres – mit Unsicherheiten behaftet. Die Schätzungen enthalten insoweit immer einen Prognoseanteil. Der Leiter der Abteilung II im BMGS, der Zeuge Wittrock, hat in seiner Vernehmung zur Festlegung des Beitragssatzes ausgeführt, ob der Beitragssatz für das kommende Jahr richtig festgesetzt worden sei, erfahre man erst nach Abrechnung aller Einnahmen und Ausgaben des betreffenden Jahres, also im übernächsten Jahr. Deshalb gebe es nicht „den richtigen Beitragssatz“, sondern nur mehr oder weniger gut begründete Erwartungen darüber, welcher Beitrag erforderlich sein könnte, um die voraussichtlichen Ausgaben zu finanzieren *(20. Sitzung, Protokoll Wittrock, S. 26).*

b) Die Ermittlung des Rentenbeitragssatzes in der Herbstsitzung des Schätzerkreises

Der voraussichtliche Beitragssatz des kommenden Jahres wird durch den Schätzerkreis anhand verschiedener Modellrechnungen ermittelt. Der Schätzerkreis prüft in seiner Herbstsitzung, ob die Beibehaltung des bisherigen Beitragssatzes die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung für das kommende Jahr gewährleistet.

Führen die Schätzungen des Schätzerkreises bei Beibehaltung des geltenden Beitragssatzes zum Ende eines Jahres zu einer Schwankungsreserve, die außerhalb der gesetzlich vorgegebenen Grenzwerte liegt, muss ein neuer Beitragssatz – wie oben dargelegt – auf der Grundlage der §§ 158, 160 SGB VI durch die Bundesregierung festgelegt werden.

Technisch umgesetzt werden die Berechnungen des Schätzerkreises mit Hilfe des sog. „Finanzmodells", eines Simulationsmodells, das bei eigenständiger Programmierung alle beteiligten Institutionen verwenden, aktualisieren und an die sich ändernden gesetzlichen Bestimmungen anpassen. Unterjährige Ergebnisse werden in einer Art Hochrechnung für das voraussichtliche Ergebnis des laufenden Jahres berücksichtigt. Darüber hinaus können mit dem Finanzmodell durch Veränderungen von Eckdaten bestimmte Szenarien mit den entsprechenden Beitragssätzen entwickelt werden.

3. Der Rentenversicherungsbericht

Nach § 154 SGB VI hat die Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften zum 30. November eines jeden Jahres einen jährlichen Rentenversicherungsbericht vorzulegen. Der Bericht enthält auf der Grundlage der letzten Ermittlungen der Zahl der Versicherten und Rentner sowie der Einnahmen, der Ausgaben und der Schwankungsreserve eine Übersicht über die voraussichtliche finanzielle Entwicklung der Rentenversicherung in den künftigen fünf Kalenderjahren auf der Grundlage der aktuellen Einschätzung der mittelfristigen Wirtschaftsentwicklung, eine Darstellung, wie sich die Anhebung der Altersgrenzen voraussichtlich auf die Arbeitsmarktlage, die Finanzlage der Rentenversicherung und andere öffentliche Haushalte auswirkt sowie eine gesonderte Darstellung über die Entwicklung der Renten im Beitrittsgebiet.

II. Rentenstrukturreform 2001

Nach Aufhebung des auf Initiative der früheren Bundesregierung mit dem Rentenreformgesetz 1999 eingeführten Demografiefaktors wurde die Veränderung des Rentensystems durch eine Rentenstrukturreform als einer der Schwerpunkte in das am 23. Juni 1999 von der Bundesregierung beschlossene Regierungsprogramm aufgenommen. Die Rentenstrukturreform war das zentrale rentenpolitische Projekt der Koalition in der 14. Wahlperiode. Als zentrales Ziel der Reform wurde dabei festgelegt, dass die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung auch in Zukunft auf einem ausreichend hohen Niveau erbracht werden, sodass sie weiterhin die wichtigste Säule der Altersversorgung bilden, ohne dabei jedoch die jeweilige Generation der Erwerbstätigen mit nicht tragbaren Beiträgen zu belasten. Aus diesem Grund sah die Bundesregierung neben der Sicherung eines angemessenen Rentenniveaus (Vermeidung eines Absinkens des Rentenniveaus unter 67 %) die dauerhafte Stabilisierung des Beitragssatzes als vorrangiges Reformziel an. Mit der Reform sollte ursprünglich erreicht werden, dass der Beitragssatz selbst im Jahr 2030 die 22-Prozentmarke nicht übersteigt.

Gegenstand der Rentenreform 2001 waren nachfolgende, mit dem Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte (verkündet im Dezember 1998), dem Haushaltssanierungsgesetz (verkündet im Dezember 1999), dem Gesetz zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit (verkündet im Dezember 2000), dem Altersvermögens-Ergänzungsgesetz (verkündet im März 2001) und dem Altersvermögensgesetz (verkündet im Juli 2001) umgesetzte Maßnahmen:

- Langfristige Stabilisierung des Beitragssatzes durch
  - Verwendung des Aufkommens aus den Stufen der Ökosteuerreform
  - moderate Absenkung des Nettorentenniveaus, indem die Renten im Jahr 2000 nicht entsprechend der Lohnentwicklung, sondern entsprechend dem Anstieg der Lebenshaltungskosten des Vorjahres angepasst wurden und anschließend zu einer modifizierten Form der nettolohnbezogenen Rentenanpassung zurückgekehrt wird,
- Aufbau einer staatlich geförderten, freiwilligen, ergänzenden, kapitalgedeckten Altersvorsorge zur Erhöhung des Gesamtversorgungsniveaus im Alter für alle in der gesetzlichen Rentenversicherung Pflichtversicherten
- Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung
- Neugestaltung des Rechts der Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten
- Verbesserung der eigenständigen Alterssicherung der Frau und Reform des Rechts der Hinterbliebenenrenten
- Einführung einer bedarfsorientierten und steuerfinanzierten Grundsicherung zur Vermeidung von Armut im Alter und bei dauerhafter Erwerbsunfähigkeit aus medizinischen Gründen
- Verbesserung der Transparenz durch jährliche Auskunft der Rentenversicherungsträger über den Stand der Rentenanwartschaften
- Verbesserung der rentenrechtlichen Absicherung jüngerer Versicherter mit lückenhaften Erwerbsverläufen.

Die Rentenstrukturreform 2001 ist vollendet worden mit dem Inkrafttreten des Altersvermögensgesetzes im Juli 2001. Nach Abschluss dieser Reform sah die Bundesregierung im Bereich der Rentenpolitik bis zur Bundestagswahl 2002 keinen weiteren Handlungsbedarf.

III. Diskussion um den Rentenversicherungsbeitrag 2003 im Jahre 2002

1. Der Rentenversicherungsbericht 2001 und die Festlegung des Beitragssatzes 2002

a) Der Rentenversicherungsbericht 2001

Die Bundesregierung legte am 23. November 2001 ihren Bericht über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, die Schwankungsreserve sowie den jeweils erforderlichen Beitragssatz in den künftigen 15 Kalenderjahren gem. § 154 SGB VI (Rentenversicherungsbericht 2001) vor *(BT-Drs. 14/7639)*. In dem Bericht wird über die Entwicklung der Rentenversicherung in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft berichtet. Kernstück des Berichts ist die Vorausberechnung der finanziellen Entwicklung der Rentenfinanzen. Den Vorausberechnungen im Rentenversicherungsbericht werden das geltende Recht zu Grunde gelegt sowie die finanzwirksamen Maßnahmen, die sich bereits im Gesetzgebungsverfahren befinden. Dies bedeutete für den Bericht 2001 insbesondere, dass in den Berechnungen die finanziellen Auswirkungen der im Sommer 2001 beschlossenen Rentenreform sowie des Entwurfs eines Gesetzes zur Bestimmung der Schwankungsreserve in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten berücksichtigt wurden.

Den Ergebnissen im mittelfristigen Zeitraum lagen bei den Entgelten und Beschäftigten für die Jahre 2001 und 2002 die Annahmen des Interministeriellen Arbeitskreises „Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzung“ vom 25. Oktober 2001 und für die Jahre 2003 bis 2005 die von den Ressorts ebenfalls am 25. Oktober 2001 beschlossenen Eckwerte zu Grunde.

In dem Bericht wird davon ausgegangen, dass aufgrund des im Dezember 2000 für 2001 festgesetzten Beitragssatzes von 19,1 % die Schwankungsreserve von 14,2 Mrd. € Ende 2000 voraussichtlich auf 13,7 Mrd. € Ende 2001 zurückgehen werde und damit eine Monatsausgabe um 8 Hundertstel entsprechend 1,1 Mrd. € unterschreiten werde. Für das Jahr 2002 ergebe sich nach den Berechnungen, trotz der seit dem Sommer 2001 im Vergleich zum Frühjahr deutlich ungünstigeren Wirtschaftsentwicklung, ein gegenüber dem Jahr 2001 unveränderter Beitragssatz von 19,1 %. Ohne die Senkung der Schwankungsreserve würde die verschlechterte Wirtschaftsentwicklung zu einer Erhöhung des Beitragssatzes in 2002 um 0,3 Punkte führen. Mit der Senkung der Mindestschwankungsreserve von 1 auf 0,8 Monatsausgaben werde im Jahr 2002 eine Entlastung von rd. 3 Mrd. € erreicht, wodurch der Beitragssatz in 2002 bei 19,1 % stabil gehalten werden könne.

Nach dem Bericht sollte der Beitragssatz im Jahr 2003 auf Basis der Annahmen zur mittelfristigen Wirtschaftsentwicklung auf 19,0 % sinken. Für das Jahr 2004 werde er – so die Annahmen – auf 19,1 % und für das Jahr 2005 auf 18,9 % geschätzt. Unter Berücksichtigung der ab 2004 gültigen Verstetigungsregelung bliebe der Beitragssatz im Jahr 2005 – wie in 2004 – bei 19,1 %. Nach dem Bericht werde das Rentenniveau in den alten Ländern im Zeitraum 2001 bis 2005 zwischen 68,8 % und 70,7 % pendeln.

b) Die Festlegung des Beitragssatzes für das Jahr 2002

Mit dem Gesetz zur Bestimmung der Schwankungsreseve in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten vom 20. Dezember 2001 *(BGBl. I S. 4010)* wurde der Beitragssatz für das Jahr 2002 in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten auf 19,1 % festgelegt.

2. Situation im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung Anfang des Jahres 2002

a) Schätzung des Schätzerkreises im Februar 2002

Ausgehend von dem für das Jahr 2002 festgelegten Beitragssatz fanden im Laufe des Jahres in Hinblick auf den für das Jahr 2003 festzulegenden Beitragssatz vier unterjährige Schätzungen durch den Schätzerkreis zur Schätzung für die Arbeiter- und Angestelltenrentenversicherung statt.

Vom 13. bis 15. Februar 2002 fand die sog. Februar-Schätzung des Schätzerkreises zur Arbeiter- und Angestelltenrentenversicherung statt. Diese Sitzung war eine erste Abstimmungssitzung, in der auf der Grundlage der vorläufigen Rechnungsergebnisse des Vorjahres die Einnahmen und Ausgaben des vorangegangenen Jahres zwischen den Trägern der Rentenversicherung und dem Ministerium miteinander abgestimmt wurden. Die Sitzung stellte praktisch den Abschluss des vorangegangenen Jahres dar. In der Sitzung wurden darüber hinaus die Annahmen der Bundesregierung über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung auf der Basis des Jahreswirtschaftsberichts 2002 einbezogen. Ferner lagen die Ergebnisse des Statistischen Bundesamtes zur Lohn- und Beschäftigungsentwicklung für das Jahr 2002 vor *(17. Sitzung, Protokoll Dabringhausen, S. 23f., 32; 23. Sitzung, Protokoll Prof. Dr. Ruland, S. 52).*

Das Ergebnis der Schätzung wurde von dem im BMA zuständigen Referat I b 1 in einem Vermerk vom 15. Februar 2002 niedergelegt. Danach wurde die Finanzentwicklung als deutlich ungünstiger verlaufend als im Rentenversicherungsbericht 2001 angenommen geschätzt. Da der Beitragssatz für 2002 bereits festliege, könne sich dies erst im Beitragssatz ab 2003 auswirken. Die Schwankungsreserve Ende 2002 werde nach der aktuellen Einschätzung das vorgesehene Soll von 0,8 Monatsausgaben um 0,3 Mrd. € unterschreiten. Als Ursachen für die ungünstige Entwicklung werden in dem Vermerk die Fortschreibung der geringeren Beitragseingänge im Jahr 2001 von 0,4 Mrd. €, die um 0,45 Mrd. € geringeren Beiträge des Jahres 2002 nach dem Jahreswirtschaftsbericht 2002 und die um 0,1 Mrd. € höheren Aufwendungen für die Krankenversicherung der Rentner aufgeführt. Diese fortschreibungsfähigen Verschlechterungen in Höhe von rd. 1 Mrd. € würden zu einem um jährlich rund ein Zehntelprozentpunkt höheren Beitragssatz führen. Hinzu komme, dass das verminderte Mehrwertsteueraufkommen des Jahres 2002 nun in gleicher Höhe auf die Jahre ab 2003 übertragen worden sei. Dies führe zu einer weiteren Verschlechterung um ein Zehntelprozentpunkt durchschnittlich alle 3 Jahre. Für das Jahr 2003 würde sich nach derzeitiger Einschätzung ein Beitragssatz von 19,3 % ergeben *(Dokument Nr. 109).*

In einem Beitrag vom 12. März 2002 zur Gemeinschaftsprognose der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute im Frühjahr 2002, die vom Referat I a 3 im BMA erstellt werden sollte, teilte das Referat I b 1 u. a. mit, dass derzeit mit einer Erhöhung des Beitragssatzes für das Jahr 2003 auf 19,3 % gerechnet werde *(Dokument Nr. 110).*

b) Parlamentarische Anfrage des Abg. Johannes Singhammer (CDU/CSU) vom April 2002

Für die Fragestunde des Deutschen Bundestages am 24. April 2002 stellte der Abg. Johannes Singhammer (CDU/CSU) am 19. April 2002 eine mündliche Anfrage an die Bundesregierung zur mittelfristigen Finanzentwicklung in der gesetzlichen Rentenversicherung. Er fragte an, von welcher Entwicklung die Bundesregierung in diesem Bereich ausgehe und für wie hoch sie die Schwankungsreserve in den kommenden Monaten des Jahres 2002 erachte *(BT-Drs. 14/8828).* Die Parlamentarische Staatssekretärin beim BMA, Abg. Ulrike Mascher, antwortete schriftlich, dass die Schwankungsreserve der Arbeiter- und Angestelltenversicherung Ende März 2002 11,5 Mrd. € betragen habe. Dies entspreche 0,75 Monatsausgaben. Davon seien 10,1 Mrd. € liquide. Die liquiden Mittel würden voraussichtlich bis zum finanzschwächsten Monat Oktober kontinuierlich auf 6,6 Mrd. € (entsprechend 0,43 Monatsausgaben) zurückgehen und danach bis Dezember auf 10,5 Mrd. € (entsprechend 0,68 Monatsausgaben) ansteigen. Die Schwankungsreserve

werde Ende 2002 voraussichtlich 12,1 Mrd. € (entsprechend 0,79 Monatsausgaben) betragen. Für die Einschätzung der mittelfristigen Finanzentwicklung in der gesetzlichen Rentenversicherung sei für die Bundesregierung allein der Rentenversicherungsbericht ausschlaggebend. Nach der Mittelfristrechnung des Rentenversicherungsberichts 2001 werde für die Jahre 2001 bis 2003 ein Beitragssatz für die ArV/AnV in Höhe von 19,1 % und für die Jahre 2004 und 2005 ein Beitragssatz von 19,0 % eingeschätzt. Wie jedes Jahr werde diese Einschätzung für die konkrete Festsetzung des Beitragssatzes im Folgejahr und die Einschätzung der künftigen mittelfristigen Finanzentwicklung in der gesetzlichen Rentenversicherung im Oktober des Jahres mit dem dann vorhandenen Datenmaterial aktualisiert *(Stenographischer Bericht 14/232, S. 23109).*

In einem Vorentwurf einer Leitungsvorlage der Abteilung I des BMA an die Parlamentarische Staatssekretärin Mascher vom 22. April 2002 zur Vorbereitung der Beantwortung der mündlichen Frage des Abg. Singhammer wurde die Passage *„Nach aktueller Einschätzung (Datenstand Jahreswirtschaftsbericht 2002 unter Berücksichtigung der Rentenanpassungsverordnung) wird für die folgenden Jahre ein Beitragssatz zur ArV/AnV von 19,3 v.H. für 2003 und von 19,1 v.H. für die Jahre 2004 und 2005 eingeschätzt"* gestrichen *(Dokument Nr. 111 und Dokument Nr. 112).*

Darüber hinaus enthält der Vorentwurf sowie die endgültige Vorlage zur Beantwortung der Anfrage hinsichtlich einer möglichen Zusatzfrage zu einer auf einem Presseseminar der BfA am 7./8. März 2002 geäußerten Einschätzung, dass der Beitragssatz in 2003 auf 19,3 % steigen werde, einen Beantwortungsvorschlag. So solle geantwortet werden, dass für die Bundesregierung unterjährige Schätzungen der aktuellen Entwicklung unmaßgeblich seien. Andernfalls könne aufgrund monatlicher Neueinschätzungen jedes Mal eine neue mittelfristige Finanzentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung durchgeführt werden, die das Vertrauen in die Nachhaltigkeit der Rentenfinanzierung untergrabe. Entscheidend seien und blieben die Daten, die jeweils Ende Oktober für die dann konkret anstehende Festsetzung des Beitragssatzes für das Folgejahr feststünden *(Dokument Nr. 111 und Dokument Nr. 112).*

Der Zeuge Dabringhausen hat in seiner Vernehmung – angesprochen auf die beiden Vorlagen – ausgeführt, das Presseseminar der BfA habe auf der Schätzung vom Februar basiert, wonach der Beitragssatz bei 19,3 % gelegen habe. Es sei natürlich so, dass der Beitragssatz, der für das nächste Jahr festgelegt werde, erst auf der Basis der Daten festgelegt werden könne, die im Oktober vorlägen. Was man in Februar errechne, könne nur ein Zwischenstand sein *(17. Sitzung, Protokoll Dabringhausen, S. 32).*

c) Schätzungen des Schätzerkreises im April 2002

In der April-Sitzung des Schätzerkreises wurden das Rechnungsergebnis des Vorjahres aktualisiert sowie die Frühjahrsgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute einbezogen. Die Sitzung diente der Konsolidierung der Finanzerwartungen des laufenden Jahres und der Vorbereitung des Haushalts. Zu diesem Zeitpunkt lag eine Neueinschätzung der mittelfristigen wirtschaftlichen Entwicklung vor. Diese wurde vom interministeriellen Arbeitskreis „Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen" geliefert, der Ende April tagte *(23. Sitzung, Protokoll Prof. Dr. Ruland, S. 52; 17. Sitzung, Protokoll Dabringhausen, S. 26).*

Das Ergebnis der Schätzung auf der Basis der Wirtschaftsannahmen des interministeriellen Arbeitskreises „Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen" sowie der vorläufigen Rechnungsergebnisse der Einnahmen und Ausgaben 2001 der ArV/AnV nach dem Stand von April 2002 wurden in einem Vermerk des Referats I b 1 vom 6. Mai 2002 dargestellt. Darin wird ausgeführt, dass nach den vorläufigen Rechnungsergebnissen die Schwankungsreserve Ende 2001 13,8 Mrd. € – entsprechend 0,93 Monatsausgaben – betragen habe. Das bis Ende 2001 maßgebliche Schwankungsreservesoll von einer Monatsausgabe sei um 0,07 Monatsausgaben oder 1 Mrd. € unterschritten worden. Allerdings würde das Schwankungsreservesoll ab 2002 nur noch 0,8 Monatsausgaben betragen. Die Finanzentwicklung verlaufe nach der aktuellen Einschätzung mittelfristig ähnlich, langfristig aber günstiger als nach der Februar-Schätzung. Die Schwankungsreserve Ende 2002 werde nach derzeitiger Einschätzung das vorgesehene Soll von 0,8 Monatsausgaben – wie in der Februar-Schätzung – um 0,3 Mrd. € unterschreiten. Trotz etwas ungünstigerer Wirtschaftsannahmen in den Jahren 2002 und 2003 betrage der Überschuss bei unverändertem Beitragssatz von 19,3 % in 2003 – wie schon in der Februar-Schätzung – 0,6 Mrd. € *(Dokument Nr. 113).*

Das BMA legte im Folgenden für den Vorentwurf zum Bundeshaushalt 2003 einen Beitragssatz von 19,3 % zugrunde.

3. Die Entwicklung in den Monaten Juni/Juli 2002

a) Berechnungen im BMA im Vorfeld der Juni-Schätzung des Schätzerkreises

Im Vorfeld der Juni-Schätzung des Schätzerkreises wurden Anfang Juni im BMA erste Berechnungen zur Höhe des zu erwartenden Beitragssatzes durchgeführt. Die Situation stellte sich dabei so dar, dass die Ist-Ergebnisse der Beitragseinnahmen für die Monate Januar bis Mai 2002 vorlagen. Diese waren hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Aufbauend auf diesen vorliegenden Ist-Ergebnissen mussten die Beitragseingänge für den Monat Juni sowie das 2. Halbjahr 2002 geschätzt werden.

Der Zeuge Dabringhausen entwarf am 11. Juni 2002 als Leiter des Referats I b 1 in Bonn eine Leitungsvorlage zur Unterrichtung des Ministers über die voraussichtliche Finanzentwicklung der Arbeiter- und Angestelltenrentenversicherung unter Berücksichtigung der Beitragseingänge bis Mai 2002. Er führte aus, dass nach Vorliegen der Beitragseingänge des Monats Juni 2002 (ca. am 10. Juli 2002) die Finanzschätzung auf die Ist-Ergebnisse des 1. Halbjahres umgestellt würde. Für das 2. Halbjahr 2002 solle die nach Halbjahren getrennte Lohnsummenschätzung der Wirtschaftsforschungsinstitute (+1,6 % im 1. Halbjahr, +2,5 % im 2. Halbjahr) in der Weise berücksichtigt werden, dass für die Schätzung der Pflichtbeitragseinnahmen im 2. Halbjahr 0,9 Prozentpunkte auf das Ist-Ergebnis des 1. Halbjahres addiert würden. Zur voraussichtlichen Entwicklung im Jahre 2002 führte er aus, die Pflichtbeiträge bis einschließlich Mai 2002 hätten sich gegenüber den ersten fünf Monaten des Vorjahres um lediglich +0,5 % erhöht.

Nehme man an, dass die Beitragseinnahmen des Monats Juni 2002 das Ist-Ergebnis nicht verändern, so stelle sich die Entwicklung der Pflichtbeiträge so dar, dass im 1. Halbjahr 2002 +0,5 % und im 2. Halbjahr 2002 +1,4 %, mithin im Jahresdurchschnitt 2002 +0,5 % erreicht würden. Dies bedeute eine Verminderung des Zuwachses bei den Pflichtbeiträgen gegenüber der Mai-Schätzung um 1,55 Prozentpunkte. Liquiditätsengpässe seien im Herbst nicht zu erwarten. Die Finanzentwicklung bis 2003 wurde in der Vorlage so eingeschätzt, dass unter Zugrundelegung des Rückgangs des Anstiegs der Pflichtbeiträge um 1,55 Prozentpunkte – hälftig aufgeteilt auf die Komponenten Beschäftigung und Löhne – und unter Beibehaltung der Schätzung der übrigen Beitragseinnahmen für das Jahr 2003 ein Beitragssatz in Höhe von 19,6 % mit einem Reserveüberschuss von lediglich 11 Mio. € anzunehmen sei. Bei einer verstärkten Inanspruchnahme der Entgeltumwandlung aus Einmalzahlungen (Weihnachtsgeld) verringere sich der Beitragszuwachs im 2. Halbjahr weiter, wodurch sich für 2003 ein Beitragssatz von 19,7 % mit einem Reserveüberschuss von 318 Mio. € ergeben könne *(Dokument Nr. 114).*

Bei der Vorlage handelte es sich um einen Entwurf, der nicht unterschrieben war und auch nicht als endgültige Ministervorlage in Reinschrift gefertigt wurde. Nach übereinstimmenden Aussagen der Zeugen Anzinger, Wittrock und Dabringhausen wurde die Vorlage auch nicht Bundesminister Riester zugeleitet. Sie stellte jedoch eine Grundlage für die sich anschließenden Besprechungen auf Fach- und Leitungsebene dar *(17. Sitzung, Protokoll Dabringhausen, S. 32; 20. Sitzung, Protokoll Anzinger S. 10 f.; 20. Sitzung, Protokoll Wittrock, S. 35).*

Der Zeuge Dr. Achenbach hat in seiner Vernehmung ausgeführt, als die Berechnungen des Zeugen Dabringhausen bekannt geworden seien, seien die „Alarmlampen“ angegangen. Aus diesem Grunde habe es noch am selben Tage Besprechungen im Ministerium gegeben *(20. Sitzung, Protokoll Dr. Achenbach, S. 63).*

Am späten Nachmittag des 11. Juni 2002 kam es in Berlin zu einer Rücksprache des Abteilungsleiters I Wittrock, des Abteilungsleiters IV sowie des Unterabteilungsleiters I b Knoblich bei den Staatssekretären Dr. Achenbach und Anzinger. Auf der Grundlage der Vorlage wurden zunächst eine Reihe von offenen Fragen erörtert. Die Fakten wurden abgeglichen und die zu Grunde gelegte Methode der Fachabteilung überprüft. Es wurde dabei thematisiert, ob es vertretbar sei, das erste Halbjahr ohne Spreizung auf das zweite Halbjahr hochzurechnen. Insbesondere wurde darüber diskutiert, ob die angewendete Methode nicht nur rechnerisch, sondern auch in der Sache zu vernünftigen Ergebnissen führe und noch Bezug zur vermeintlichen Realität habe, wie sie sich damals darstellte. Dann wurde der Frage nachgegangen, warum sich die positive Tarifentwicklung des Jahres nicht in der Entwicklung der Beitragssätze widerspiegele. Die Gesprächsteilnehmer kamen zu dem Ergebnis, dass die rein mechanische Berechnungsmethode, wie sie vom Referat I b 1 angewendet worden war, keinen Bezug zu dem hatte, was man zur Mitte des Jahres noch zum weiteren Verlauf der Wirtschaftsentwicklung annahm *(20. Sitzung, Protokoll Anzinger, S. 10 f.; 20. Sitzung, Protokoll Wittrock, S. 26, 32; 20. Sitzung, Protokoll Dr. Achenbach, S. 55, 60 f.).*

Am 13. Juni 2002 fand eine weitere Besprechung im BMA in Berlin statt, an der u. a. Bundesminister Riester, die Staatssekretäre Dr. Achenbach und Anzinger, zeitweise auch die Parlamentarische Staatssekretärin Mascher sowie der Leiter des Ministerbüros und die Leiter der Fachabteilung I und IV teilnahmen. In dem Gespräch wurde eingehend erörtert, ob eine Fortschreibung der Ist-Entwicklung der ersten fünf Monate – mit welcher Spreizung auch immer – eigentlich Sinn mache, plausibel sei und wie hoch eine solche Spreizung ggf. sein könne. Es wurde auch die Frage gestellt – ohne dass sie abschließend beantwortet werden konnte –, ob die schlechten Rechnungsergebnisse der Rentenversicherungsträger vielleicht irgendetwas mit fehlerhaften Buchungen oder irgendwelchen anderen ungewöhnlichen Vorgängen im 1. Halbjahr zu tun haben könnten. Diskutiert wurde ferner über die Diskrepanz zwischen den Beitragseinnahmen und der vom Statistischen Bundesamt viel höher eingeschätzten Lohnsummenentwicklung. In dem Gespräch wurde weiter alles erörtert, was dazu beigetragen haben könnte, dass das 1. Halbjahr so schlecht ausgefallen war. Nach Angaben des Zeugen Wittrock wurde über Elemente gesprochen, die als Sonderfaktoren vielleicht eine Rolle gespielt haben könnten, wie etwa die Streiks, die auf die Beitragseinnahmen drückten, Kurzarbeitergeld und Ähnliches. Dann sei darüber nachgedacht worden, wie das 2. Halbjahr verlaufen werde. Die Einschätzung sei gewesen, dass es sicherlich deutlich besser werde, weil dann in den Beitragseinnahmen die Tarifverhandlungen berücksichtigt würden, die teilweise zu sehr hohen Lohnsteigerungen geführt hätten. Diese seien zum Teil auch höher gewesen als das, was man in den Eckwerten berücksichtigt hätte. Man sei davon ausgegangen, dass Nachzahlungen anstünden. Da zum damaligen Zeitpunkt auch von der gesamten Ökonomie prognostiziert worden sei, dass sich das 2. Halbjahr besser entwickeln werde, sei man davon ausgegangen, dass aus diesem Grund auch die Beitragseinnahmen steigen würden. So habe man angenommen, dass sich auch die Lohndrift, die man im 1. Halbjahr verzeichnet habe, zurückbilden würde. Zum Abschluss des Gesprächs seien verschiedene Aufgaben verteilt worden, um diese teilweise nicht erklärbare Entwicklung – wie das Auseinanderlaufen zwischen den Löhnen und den Beiträgen – zu erklären und aufzuarbeiten sowie festzustellen, welchen Einfluss etwa die Tarifabschlüsse haben könnten. Man habe herauszufinden versucht, wie viele Arbeitnehmer von welchen Tarifabschlüssen in welcher Höhe betroffen seien und wann diese Tarifabschlüsse wirksam würden. Man habe versucht dies mithilfe der Fachabteilung III und der Arbeitsrechtsabteilung mit dem Tarifregister zu ermitteln und sei jeder denkbaren Spur nachgegangen *(20. Sitzung, Protokoll Wittrock, S. 35 f.).*

Das wesentliche Ergebnis der Besprechung wurde später in einem Vermerk vom 19. Juni 2002 niedergelegt *(Dokument Nr. 115)*. In diesem Vermerk wurde der Versuch unternommen, alle Diskussionspunkte aufzubereiten. Der Vermerk blieb allerdings im Versuchsstadium stecken *(20. Sitzung, Protokoll Wittrock, S. 35 f.).*

In dem Vermerk wird zunächst das Rechnungsergebnis bis Mai 2002 niedergelegt und dargelegt, dass die Entwicklung der Pflichtbeiträge aus Beschäftigung mit +0,5 % erheblich hinter der Schätzung von +2,5 % für das Gesamtjahr 2002 zurückbleibe. Dies beruhe auf einer unerwartet schwachen

Entwicklung seit März 2002. Dagegen seien die Beiträge der Bundesanstalt für Arbeit für Leistungsempfänger bis Mai mit +4,1 % stärker gestiegen als dies für das Gesamtjahr mit +2,9 % unterstellt worden sei. Als Gründe für diese Entwicklung werden – ohne deren Wirkung anhand der verfügbaren Daten qualifizieren zu können – aufgeführt: eine stärkere Abnahme der Beschäftigung, eine stärkere Zunahme der Arbeitslosigkeit, eine geringere Zunahme der Pro-Kopf-Löhne – u. a. wegen einer negativen Lohndrift – und verzögerte Tarifanhebungen gegenüber den gesamtwirtschaftlichen Eckwerten vom April 2002. Darüber hinaus könnten sich die für das 2. Halbjahr erhofften Verbesserungen am Arbeitsmarkt natürlich noch nicht in den vorliegenden ex-post-Daten niederschlagen. Danach werden die Annahmen aus dem Vermerk vom 11. Juni 2002 mit dem Ergebnis dargestellt, dass unter Zugrundelegung dieser Annahmen für das Jahr 2003 von einem Beitragssatz von 19,6 v. H. bei einem Reserveüberschuss von 11 Mio. € auszugehen wäre. Werde ergänzend für die Beiträge der Bundesanstalt für Arbeit die bis Mai erreichte Zunahme von 4,1 v. H. für das Gesamtjahr 2002 unterstellt, erhöhe sich der Reserveüberschuss auf rd. 110 Mio. € bei einem unveränderten Beitragssatz von 19,6 v. H. Nicht berücksichtigt seien dabei die Risiken einer Anhebung des KVdR-Beitragssatzes, einer Kürzung von Einmalzahlungen, von Entgeltumwandlungen aus Einmalzahlungen und einer Neueinschätzung der Mehrwertsteuer im Oktober.

In dem Vermerk werden abschließend – teilweise stichwortartig – verschiedene Lösungswege zur Vermeidung eines Beitragssatzes von 19,6 % aufgeführt. Lediglich stichwortartig werden „Streiktage“ und die „Spreizung 1./2. Halbjahr“ genannt. Weiter wird ein zusätzlicher Bundeszuschuss aus der Mehrwertsteuer erwogen, für den aber ein Einvernehmen mit dem BMF hergestellt werden müsse. Ferner wird als Lösungsweg die Wiederaufnahme von Überlegungen zum Verkauf der GAGFAH (Gemeinnützige Aktiengesellschaft für Angestelltenheimstätten) erwogen, der unter gewissen Voraussetzungen eine Einnahmeverbesserung von 0,7 Mrd. € bringen könne. Weiter wird angedacht, die Schwankungsreserve auf 0,7 Monatsausgaben zurückzuführen, welches zusammen mit einem etwaigen GAGFAH-Verkauf eine Senkung des Beitragssatzes um gut 0,2 % ermögliche. Es wird zudem darüber nachgedacht, die Schwankungsreserve auf 0,1 Monatsausgaben abzusenken, da in einem konsequent ausgestalteten Umlageverfahren eine Schwankungsreserve nicht erforderlich sei, wenn der Bund eine entsprechende Liquidität garantiere. Schließlich wird als möglicher Lösungsweg aufgezeigt, dass sich das Ministerium an der Juni-Schätzung des Schätzerkreises nicht beteiligen solle, da der Beitragssatz 2003 erst im Oktober festgelegt werde, wenn die erforderlichen Daten vorlägen, in denen sich die verzögerten Tarifanhebungen und die erwartete verbesserte Wirtschaftsentwicklung im weiteren Jahresverlauf niederschlagen werde. Eine Beitragssatzschätzung zur Jahresmitte unterliege daher dem Risiko einer Fehleinschätzung *(Dokument Nr. 115)*.

Zu der im Vermerk angesprochenen Überlegung, nicht an der Schätzung Ende Juni teilzunehmen, hat der Zeuge Wittrock ausgeführt, diese Idee sei nicht neu gewesen, sie sei zuletzt im Sommer 1998 in einer vergleichbaren Situation ventiliert worden. Das wisse er vom Hörensagen. Die Nichtteilnahme sei deswegen angedacht worden, da ein Teil der Schätzungen – so beispielsweise im Februar – für das BMA überhaupt keinen Sinn mache. Wichtiger sei zwar die Juli-Schätzung, die in den Haushalt der Versicherungsträger einfließe, aber das BMA, das seinen Beitrag schon eingestellt habe, brauche dies nicht unbedingt. Da man nicht zwei unterschiedliche Schätzergebnisse haben wollte, habe man aber 1998 ebenso wie 2002 die Idee wieder verworfen *(20. Sitzung, Protokoll Wittrock, S. 34, 38)*.

Entsprechend dem Ergebnis der Besprechungen lieferten einzelne Fachreferate Einschätzungen hinsichtlich der Lohnentwicklung 2002 und zur Höhe der Tarifabschlüsse 2002 *(Dokument Nr. 116 und Dokument Nr. 117)*.

b) Schätzung des Schätzerkreises im Juni/Juli 2002

Vom 25. bis 27. Juni 2002 tagte der Schätzerkreis, um die Finanzschätzung auf der Basis der bis Mai vorliegenden Rechnungsergebnisse des Jahres 2002 vorzubereiten. Nach Vorliegen der Beitragseingänge des Monats Juni 2002 (ca. am 10. Juli 2002) sollte die Finanzschätzung abgeschlossen werden.

Die Juni-Sitzung diente der Aufstellung der Haushaltspläne der Rentenversicherungsträger. Die Schätzung im Juni ist nach Angaben des sachverständigen Zeugen Prof. Dr. Ruland insofern wichtig, als dann von den geschätzten Beitragseinnahmen auf die Ist-Beitragseinnahmen umgestellt wird, weil man nach einem halben Jahr eine relativ solide Basis habe, um auf dem Ist-Ergebnis aufzubauen (*23. Sitzung, Protokoll Prof. Dr. Ruland, S. 52)*.

Die Basis der Schätzung waren die Beitragseinnahmen der ersten fünf Monate. Im Schätzerkreis wurde – wie bereits zuvor im Ministerium – intensiv die Frage diskutiert, wie vor dem Hintergrund der schlechten Einnahmen des 1. Halbjahres die Wirtschaftsentwicklung des 2. Halbjahres verlaufen würde. Nach Angaben des Zeugen Wittrock war bereits im Vorfeld deutlich geworden, dass man sich möglicherweise schwer tun würde, zu einer Einschätzung zu kommen. Im Ministerium sei bereits deutlich geworden, dass im Jahr 2003 nur schwer ein Beitragssatz von 19,1 % zu halten sein würde und man habe schon zu dem Zeitpunkt, als die Schätzer tagten, für den damals im Entwurfstadium befindlichen Haushalt einen Beitragssatz von 19,3 % zu Grunde gelegt *(20. Sitzung, Protokoll Wittrock, S. 27)*.

Zur Berechnung des Beitragssatzes gab es im Schätzerkreis verschiedene Techniken. Einerseits konnte man annehmen, dass sich das 2. Halbjahr genauso verhalte wie das erste Halbjahr. Dies sei aber nicht besonders realistisch gewesen, weil das 2. Halbjahr in der Regel schon wegen der hohen Zahlungen, die um die Weihnachtszeit eingingen, wie Weihnachtsgelder, Einmalzahlungen und Ähnliches, besser ausfalle. So wurden in die Schätzung des 2. Halbjahres auch Erwartungen über die wirtschaftliche Entwicklung einbezogen *(20. Sitzung, Protokoll Wittrock, S. 27)*.

Der erste Ansatz des Schätzerkreises bestand darin, dass man – wie in der Vorlage des Zeugen Dabringhausen vom 11. Juni 2002 ausgeführt – hinsichtlich der Bruttolohnentwicklung die Gemeinschaftsdiagnose der fünf Wirtschaftsforschungsinstitute vom April zu Grunde legte, die für das 1. Halbjahr eine Entwicklung von +1,6 % und für das 2. Halbjahr von +2,5 % unterstellte. Im 1. Halbjahr sollte

die Entwicklung damit um 0,9 Prozentpunkte niedriger sein als im 2. Halbjahr. Man ging davon aus, dass im 2. Halbjahr die Lohnsumme um 0,9 Prozentpunkte höher sei als im 1. Halbjahr. Deshalb wurde der Ansatz gemacht, dass die Zuwachsrate für die Beiträge im 2. Halbjahr um 0,9 % höher ausfalle als im 1. Halbjahr. Auf dieser Grundlage wurden die Beiträge für das Gesamtjahr geschätzt. Für das 1. Halbjahr lag ein Plus von 0,64 % vor, für das 2. Halbjahr wurden dann die 0,9 % dazugelegt. Das ergab 1,54 % für das 2. Halbjahr, welches zu einem Jahresdurchschnitt von +1,1 % führte. Diese Schätzung führte im Ergebnis zu einem Beitragssatz von 19,6 %. Dieser Beitragssatz wurde vor allem von den Rentenversicherungsträgern präferiert *(17. Sitzung Protokoll Dabringhausen, S. 27 ff.; 20. Sitzung, Protokoll Wittrock, S. 27).*

Im Ministerium ging man jedenfalls im Leitungsbereich – wie oben dargelegt – davon aus, dass sich das 2. Halbjahr noch deutlich besser entwickeln würde, da das 1. Halbjahr extrem schlecht verlaufen war *(20. Sitzung, Protokoll Wittrock, S. 28).* Der Zeuge Anzinger hat ausgeführt, man sei der Auffassung gewesen, angesichts der Tarifabschlüsse sei eine Lohnsummenentwicklung im Jahr 2002 von 1,1 % einfach eine falsche Prognose bzw. eine falsche Schätzung. Deshalb sei gesagt worden, es müsse eine Spreizung vorgenommen werden, die zumindestens – was später vom DIW bestätigt worden sei – eine Lohnsummenentwicklung von 2,4 % ergebe. Dies habe bedeutet, dass für das 2. Halbjahr 3,2 % erwartet werden mussten. Über die Frage der Spreizung sei im Ministerium intensiv diskutiert worden *(20. Sitzung, Protokoll Anzinger, S. 19).*

Der Zeuge Dabringhausen teilte nach dem ersten Tag der Schätzung seinem Vorgesetzten mit, dass eine neue Spreizung zur Diskussion stehe, die zu begründen eigentlich Sache des „Chefökonomen des BMA“ sein sollte. Von Seiten der „Rechner“ sei der Wunsch geäußert worden, dass die Daten, die letztlich nicht in ihrer Kompetenz entwickelt worden seien, sondern auf der Basis einer volkswirtschaftlichen Kompetenz auch von dem Vertreter der hierfür zuständigen Arbeitseinheit im BMA überzeugend vorgetragen werden sollten *(20. Sitzung, Protokoll Wittrock, S. 31 f., 43; 20. Sitzung, Protokoll Dr. Achenbach, S. 56).*

Nach Darstellung des Zeugen Wittrock hatte es im Vorfeld der Tagung des Schätzerkreises eine Reihe von Gesprächen zwischen dem BMA und dem BMF auf verschiedenen Ebenen über die Plausibilität einer höheren Spreizung als 0,9 % gegeben, da das BMF damals für die Festsetzung der gesamtwirtschaftlichen Eckdaten federführend gewesen sei. Dabei seien verschiedene Daten ausgetauscht und auf ihre Plausibilität hin überprüft worden. In diesem Zusammenhang soll auch ein Gespräch zwischen Staatssekretär Dr. Achenbach und Staatssekretär Dr. Overhaus aus dem BMF stattgefunden haben, wobei sich der Zeuge Dr. Achenbach nicht an den genauen Zeitpunkt eines solchen Gesprächs errinnern konnte. Einvernehmlich mit dem BMF wurde letztlich eine Lohnsummenentwicklung von 3,2 % im 2. Halbjahr 2002 angenommen *(20. Sitzung Protokoll Wittrock, S. 28, 31 f., 38, 42 f.; 20. Sitzung, Protokoll Dr. Achenbach, S. 63, 66 ff.; 20. Sitzung, Protokoll Anzinger, S. 18 ff.; 23. Sitzung, Protokoll Hofmann, S. 40, 42; 17. Sitzung, Protokoll Dabringhausen, S. 35, 43).*

Der Referatsleiter I a 3 im BMA, der Zeuge Hofmann, erhielt am Abend des 26. Juni 2002 von dem Unterabteilungsleiter der Abteilung I Knoblich wohl auf Anweisung von Staatssekretär Dr. Achenbach den Hinweis, dass er im Schätzerkreis die Annahmen zur Lohnsummenentwicklung 2002 und 2003 erläutern solle. Er sollte etwas ökonomischer und überzeugender darstellen, dass das 2. Halbjahr besser laufen könnte. Da der Unterabteilungsleiter Knoblich nicht für das Referat des Zeugen Hofmann zuständig war und diesem insofern keine Aufträge erteilen konnte, wurde er am nächsten Morgen vom zuständigen Abteilungsleiter I, dem Zeugen Wittrock, angewiesen, in den Schätzerkreis zu gehen *(23. Sitzung, Protokoll Hofmann, S. 40 ff.).*

Der Zeuge Hofmann brachte die zuvor auch mit dem BMF abgestimmten Daten hinsichtlich der Lohnspreizung in den Schätzerkreis ein (*20. Sitzung, Protokoll Anzinger, S. 18 f; 20. Sitzung, Protokoll Dr. Achenbach, S. 63, 66 ff., 20. Sitzung, Protokoll Wittrock, S. 28, 31 f., 38, 43; 23. Sitzung, Protokoll Hofmann, S. 42, 45, 47 f.).* Der Zeuge Hofmann hat in seiner Vernehmung ausgeführt, seine Aufgabe habe darin bestanden, die Prognose der Bundesregierung vom Mai im Schätzerkreis darzustellen, zu verteidigen und Gründe darzulegen, warum sie durchaus noch gültig sei *(23. Sitzung, Protokoll Hofmann, S. 42).*

Als Ergebnis der Tagung errechnete der Schätzerkreis schließlich zwei Varianten:

Bei Variante 1 wurden als Annahmen Pflichtbeiträge bis Mai von +0,64 %, für den Monat Juni von +0,64 %, wobei man davon ausging, dass das Juni-Ergebnis das bis Mai vorliegende Ergebnis nicht ändern würde, und für das 2. Halbjahr 2002 von +1,54 % (0,64 % plus Lohnsummenspreizung der Institute von 0,9 %) zu Grunde gelegt. Daraus ergab sich eine jahresdurchschnittliche Entwicklung in 2002 von +1,1 %. Dies bedeutete eine Verminderung des Zuwachses bei den Pflichtbeiträgen gegenüber der Mai-Schätzung (Jahresdurchschnitt +2,5 %) um rd. 1,4 Prozentpunkte. Die für die Rentenanpassung 2003 maßgebliche Lohnentwicklung wurde aus der Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute (+2,3 %) mit einer Reduzierung der Rentenanpassung Mitte 2003 um 0,3 % (West) und 0,5 % (Ost) gegenüber der Mai-Schätzung übernommen. Als Ergebnis wurde ein Beitragssatz für 2003 von 19,6 % mit einem Reserveüberschuss von 8 Mio. € festgestellt.

Für Variante 2 wurde ergänzend zur Ist-Entwicklung bis Mai 2002 eine vom Referatsleiter I a 3, dem Zeugen Hofmann, in der Sitzung vorgestellte Annahme zur Lohnsummenentwicklung 2002 und 2003 unterstellt. Für die Monate Januar bis Mai 2002 wurde das Rechnungsergebnis für die Pflichtbeiträge von +0,64 % zu Grunde gelegt. Für den Monat Juni 2002 wurde eine Entwicklung +1,3 % und für das 2. Halbjahr 2002 von +3,2 % unterstellt. Daraus ergab sich eine jahresdurchschnittliche Entwicklung in 2002 von +2,0 %. Die Löhne des Jahres 2003 sollten danach um 0,5 Prozentpunkte stärker steigen als dies in den Eckwerten von Ende April unterstellt worden war. Insgesamt ergab dies eine Lohnsummenentwicklung in 2003 von 3,8 %. Daraus wurde ein Beitragssatz im Jahr 2003 von 19,3 % mit einem Reserveüberschuss von 53 Mio. € errechnet.

Die Vertreter der BfA und des VDR hielten die Variante 1 für tragfähig und wollten diese ihren Geschäftsführungen empfehlen. Die Variante 2 wurde demgegenüber für unrea-

listisch gehalten. Für eine weitere Bewertung der Variante 2 erwarteten die Vertreter von BfA und VDR eine schriftliche Aufzeichnung, die ihnen noch in der nachfolgenden Woche übermittelt werden sollte *(Dokument Nr. 118).*

c) Unterrichtung der Leitung über das Ergebnis der Tagung des Schätzerkreises

Das Ergebnis der Tagung des Schätzerkreises vom 25. bis 27. Juni 2002 wurde vom Leiter des Referats I b 1, dem Zeugen Dabringhausen, in einer Leitungsvorlage zur Unterrichtung des Ministers mit Durchschrift an die Parlamentarischen und die Beamteten Staatssekretäre niedergelegt. Nach Darstellung der beiden errechneten Varianten gelangte das Referat u. a. zu dem Ergebnis, dass die Vertreter von BfA und VDR die Variante 1 für tragfähig und Variante 2 für unrealistisch hielten. Auch die Abteilung I weise darauf hin, dass die Annahmen zur Variante 2 sehr optimistisch seien und dass deshalb Ende Oktober 2002 voraussichtlich ein deutlich höherer Beitragssatz als 19,3 % für 2003 festzulegen sein werde *(Dokument Nr. 119 und Dokument Nr. 120).*

Diese Passage in der Vorlage mit den Hinweisen der Abteilung I, wonach die Annahmen zur Variante 2 sehr optimistisch seien, wurde nach Rücksprache zwischen Abteilungsleiter Wittrock und Staatssekretär Anzinger einvernehmlich gestrichen *(20. Sitzung, Protokoll Anzinger, S. 13 ff.).* Der Zeuge Anzinger hat in seiner Vernehmung ausgeführt, in der Leitungsvorlage vom 27. Juni 2002 seien beide Varianten dargestellt und beurteilt worden. Er habe damals zusammen mit dem Abteilungsleiter diesen Absatz für entbehrlich gehalten *(20. Sitzung, Protokoll Anzinger, S. 15).*

Die endgültige Fassung dieser Leitungsvorlage der Abteilung I mit Unterschrift des Abteilungsleiters Wittrock nahm der Minister noch am 27. Juni 2002 zur Kenntnis *(Dokument Nr. 118).* Auf der Grundlage dieser Vorlage kam es noch am 27. Juni 2002 zu einer Leitungsbesprechung unter Beteiligung des Ministers. Dabei soll auch die Einschätzung der Abteilung I zur Sprache gebracht worden sein. Man kam im Ergebnis in der Besprechung überein, den Präsidenten der BfA und den Geschäftsführer des VDR anzuschreiben und eine schriftliche Bewertung zuzuleiten *(20. Sitzung, Protokoll Anzinger, S. 14 ff.).*

In einem Telefonat am Abend des 27. Juni 2002 wurde dem Zeugen Wittrock mitgeteilt, dass die Frage des Rentenversicherungsbeitrags mit dem Minister ausführlich diskutiert worden sei. Dabei sei alles zur Sprache gekommen. Auch die eher pessimistische Einschätzung der Abteilung I sei angesprochen worden. Der Zeuge Wittrock sandte daraufhin am Morgen des 28. Juni 2002 eine e-Mail an den Unterabteilungsleiter Knoblich und den Zeugen Dabringhausen, in der er mitteilte, dass die „Botschaft" am Abend zuvor in einer Rücksprache mit dem Minister deutlich angesprochen worden sei *(Dokument Nr. 121).*

Der Zeuge Wittrock hat ausgeführt, er habe die Schlussfassung der Ministervorlage in Reinschrift aus dem Büro von Staatssekretär Anzinger zugemailt bekommen. Die Vorlage habe den gestrichenen Absatz natürlich nicht mehr enthalten. Er habe dann diese Schlussfassung wie üblich an das zuständige Referat und an den zuständigen Unterabteilungsleiter, der sich an diesem Tag wahrscheinlich in Bonn aufhalten habe, weitergeleitet, um diese darüber in Kenntnis zu setzen, was aus der Vorlage geworden sei. Weil er nicht so glücklich darüber gewesen sei, dass ihm dieser Absatz vom Staatssekretär abgehandelt worden sei, sei er relativ zufrieden gewesen, als ihm gemeldet worden sei, dass gleichwohl die „Botschaft" nicht untergegangen sei. Er habe dies dann zum Anlass genommen, die Kollegen in Bonn darüber zu informieren *(20. Sitzung, Protokoll Wittrock, S. 30 f.).*

d) Weitere Entwicklung im Anschluss an die Tagung des Schätzerkreises

aa) Gespräch zwischen BMA und dem Vorsitzenden des Sozialbeirats Anfang Juli 2002

In einem Zeitungsinterview Ende Juni 2002 hatte sich der Vorsitzende des Sozialbeirats, Prof. Dr. Dr. Rürup, im Rahmen der Diskussion zur Höhe des Beitragssatzes dahingehend geäußert, es sei noch nicht sicher, dass der Beitragssatz von 19,1 auf 19,3 % für das Jahr 2003 steigen werde *(Dokument Nr. 122).* Dieses Interview nahm Staatssekretär Dr. Achenbach zum Anlass, sich Anfang Juli 2002 mit Prof. Dr. Dr. Rürup in Verbindung zu setzen, um ihm die vorliegenden unterschiedlichen Positionen zu schildern und ihn hierzu um seine Meinung zu bitten. Prof. Dr. Dr. Rürup erklärte in dem Gespräch, die in Variante 2 zu Grunde gelegten Daten seien aus seiner Sicht plausibler und würden auch seiner aktuellen Einschätzung der Wirtschaftslage entsprechen *(20. Sitzung, Protokoll Dr. Achenbach, S. 52, 63 f., 66; 17. Sitzung, Protokoll Prof. Dr. Dr. Rürup, S. 51 f.).*

In seiner Vernehmung hat der sachverständige Zeuge Prof. Dr. Dr. Rürup hierzu ausgeführt, die Äußerung habe er nicht aufgrund eines Beratungsprozesses im Sozialbeirat gemacht, sondern vielmehr auf der Basis der Informationen, die er in den regelmäßigen Treffen und Analysen des Sachverständigenrates gewonnen habe. Bis Anfang Juli habe man sagen können, dass die Prognose, die der Sachverständigenrat hinsichtlich der Entwicklung der Arbeitslosigkeit gegeben habe, im Prinzip durchaus haltbar gewesen sei. Man sei aber auch nicht so optimistisch gewesen wie die Forschungsinstitute noch im Frühjahrsgutachten. Vor dem Hintergrund der Information, dass die Projektion des Sachverständigenrates noch gehalten werden könnte, habe er gesagt: *„Die Annahmen des BMA seien näher dran." (17. Sitzung, Protokoll Prof. Dr. Dr. Rürup, S. 51 f.).*

bb) Schreiben BMA an den Geschäftsführer des VDR und den Präsidenten der BfA vom 2. Juli 2002

Am 2. Juli 2002 fertigte Staatssekretär Dr. Achenbach den Entwurf eines Schreibens an den Geschäftsführer des VDR, Prof. Dr. Ruland, und an den Präsidenten der BfA, Dr. Rische. In dem Schreiben wurden die beiden zuvor im Schätzerkreis Ende Juni diskutierten Varianten aufgeführt. Es wurde angeregt, den Vorausberechnungen zur Rentenversicherung nicht die von der BfA und dem VDR favorisierte Variante 1 zu Grunde zu legen, weil diese aufgrund des schwachen 1. Halbjahres 2002 die Entwicklung ins Negative überzeichnen würde. Vor dem Hintergrund des einsetzenden Aufschwungs sei sie nicht plausibel. Zudem würden bei der unterstellten Beschäftigungsabnahme nicht entsprechend höhere Beiträge für Arbeitslose in Rechnung gestellt. Auch müsse bei unveränderter Beschäftigungsentwicklung von -0,3 % die Pro-Kopf-Lohnentwicklung nicht von 2,6 %

auf 1,2 % zurückgenommen werden. Demgegenüber verändere die Variante 2 die gesamtwirtschaftlichen Eckwerte der Bundesregierung nicht. Der angenommene Zuwachs der Pflichtbeiträge in 2002 werde von 2,5 % auf 2 % reduziert. Für 2003 werde mit einem Zuwachs der Lohnsumme um 3,8 % gerechnet. Zusammengenommen würde sich damit für beide Jahre ein Zuwachs von 5,8 % ergeben.

In dem Schreiben wurden weiter die wesentlichen Gründe für den schlechten Verlauf des 1. Halbjahres 2002 und Gründe für die Verbesserung der Situation in der zweiten Jahreshälfte (Hauptanhebungen der Tarifrunden) aufgeführt. Das Schreiben empfahl daher, den Vorausberechnungen in der Rentenversicherung die Variante 2 zu Grunde zu legen. Dieser Vorschlag erfolgte im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen. Die Daten der Variante 2 seien schließlich auch aus Sicht des Vorsitzenden des Sozialbeirats, Prof. Dr. Dr. Rürup, plausibel und entsprächen dessen aktueller Einschätzung der Wirtschaftslage *(Dokument Nr. 123).*

Staatssekretär Dr. Achenbach übermittelte den Entwurf zur Abstimmung noch am selben Tag per Fax dem zuständigen Abteilungsleiter im Bundeskanzleramt, dem Zeugen Tiemann, und dem BMF als Mitgliedern des interministeriellen Arbeitskreises, da es nach Auffassung von Dr. Achenbach erkennbar um Fragen von politischer Relevanz gegangen sei. Das BMF war der Auffassung, dass das Jahr 2002 günstiger verlaufe, und bat um Einfügung einer entsprechenden Passage. Daraufhin, so Dr. Achenbach, sei ihm das Einverständnis mitgeteilt worden *(20. Sitzung, Protokoll Dr. Achenbach, S. 55 f., 59, 67 f., 71 f., 73; 27. Sitzung, Protokoll Tiemann, S. 10).*

Der Zeuge Tiemann hat in seiner Vernehmung ausgeführt, er habe den Eindruck gehabt, dass sich das BMA durch die Beteiligung des Bundeskanzleramtes politisch habe absichern wollen, zumal die Präsidenten Dr. Rische und Prof. Dr. Ruland in der öffentlichen Diskussion keine unbedeutenden Personen seien. Während der VDR und die BfA für 2003 einen Beitragssatz in Höhe von 19,6 % prognostiziert hätten, hätten das BMA und das BMF die Auffassung vertreten, dass ein Beitragssatz von 19,3 % realistisch sei. Die unterschiedlichen Auffassungen hätten auf unterschiedlichen Prognosen für die Entwicklung der Beitragseinnahmen in der zweiten Jahreshälfte 2002 basiert. Die Beitragseinnahmen in den ersten Monaten des Jahres 2002 seien schlechter als erwartet ausgefallen. Die Prognosen der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute für die zweite Hälfte seien hingegen optimistisch gewesen. Während die Berechnung der Rentenversicherungsträger im Wesentlichen die schlechte Beitragsentwicklung des 1. Halbjahres hochgerechnet habe, hätten BMA und BMF in die Prognose für das 2. Halbjahr in stärkerem Maße die wirtschaftlichen Eckwerte der Bundesregierung mit einbezogen. Die Methode von BMA und BMF sei ihm plausibel erschienen, sodass er für das Bundeskanzleramt zugestimmt habe. Das Vorgehen der Rentenversicherungsträger habe seiner Auffassung nach die optimistischen Aussichten für die konjunkturelle Entwicklung im 2. Halbjahr und die hohen Tarifabschlüsse mit ihren Auswirkungen auf die Beitragseinnahmen nicht ausreichend berücksichtigt. Über die dann später erfolgte Einigung mit VDR und BfA hätte ihn Staatssekretär Dr. Achenbach mündlich unterrichtet. Er habe seinerseits den Chef des Bundeskanzleramtes über den Vorgang unterrichtet (*27. Sitzung, Protokoll Tiemann, S. 10, 17).*

Zum Stellenwert der Beitragssatzentwicklung in der Rentenversicherung in der politischen Diskussion im Jahr 2002 und der Wahrnehmung im Bundeskanzleramt hat der Zeuge Tiemann ausgeführt, die Beitragssatzentwicklung in der gesetzlichen Sozialversicherung habe grundsätzlich politische Bedeutung, da sie Auswirkungen auf die Höhe der Lohnnebenkosten, die Einhaltung des Maastricht-Kriteriums und – bei der Rentenversicherung – auch auf den Bundeshaushalt habe. Im Gegensatz zu vielen Arbeitsbereichen seiner Abteilung sei es in den Bereichen Rente und Gesundheit im Jahr 2002 verhältnismäßig ruhig gewesen. Entscheidungen hätten dort nicht angestanden. Die Rentenreform 2001 als die wichtigste rentenpolitische Entscheidung der Legislaturperiode sei beschlossen und in Kraft gewesen. Aus dem Blickwinkel des Bundeskanzleramtes sei es im Jahre 2002 in den Bereichen Rente und Krankenversicherung vornehmlich um das laufende Geschäft gegangen, das ausschließlich in der Verantwortung des jeweiligen Fachressorts gelegen habe. Das sei am Ende einer Legislaturperiode auch selbstverständlich, da die großen Gesetzgebungsvorhaben Anfang 2002 alle unter Dach und Fach gewesen seien. Damit seien in den beiden Bereichen der Renten- wie auch der Krankenversicherung die Weichen für eine stabile finanzielle Entwicklung gestellt gewesen *(27. Sitzung, Protokoll Tiemann, S. 9 f.).*

Am 2. Juli 2002 übermittelte Dr. Achenbach das Schreiben an den Präsidenten der BfA, Dr. Rische, und den Geschäftsführer des VDR, Prof. Dr. Ruland *(Dokument Nr. 124).*

cc) Gespräch zwischen BfA, VDR und BMA am 8. Juli 2002 und Einschaltung des Vorsitzenden des Sachverständigenrates als „Schiedsrichter“

Am 8. Juli 2002 fand im BMA ein Gespräch zwischen dem Präsidenten der BfA und dem Geschäftsführer des VDR sowie den Staatssekretären Anzinger und Dr. Achenbach mit dem Ziel statt, im Hinblick auf die Juni-Schätzung zu einer einvernehmlichen Einigung zu kommen. Der Geschäftsführer des VDR sowie der Präsident der BfA wollten einen höheren Grad an Gewissheit dafür haben, dass die Schätzungen des BMA solide seien und sich als ökonomisch haltbar erweisen könnten. Beide Seiten legten in dem Gespräch offen ihre Argumente vor. Eine Einigung konnte jedoch nicht erzielt werden. Auf Anregung von Prof. Dr. Ruland kam man überein, weiteren wirtschaftlichen Sachverstand von außen einzuholen. So sollte der Minister den Vorsitzenden des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung anschreiben und ihn bitten, die beiden vorliegenden Varianten von Annahmen zum Arbeitsmarkt und zur Beschäftigung auf ihre Konsistenz und Validität zu überprüfen. Der Sachverständigenrat sollte insoweit als neutrale Stelle, quasi als Schiedsrichter, eingeschaltet werden *(20. Sitzung, Protokoll Wittrock, S. 29 f.; 20. Sitzung, Protokoll, Anzinger, S. 7 f., 13, 16 f., 21; 20. Sitzung, Protokoll Dr. Achenbach, S. 58, 65 f.; 23. Sitzung, Protokoll Prof. Dr. Ruland, S. 53, 60; 17. Sitzung, Protokoll Dr. Rische, S. 65 ff., 71).*

Der Zeuge Anzinger hat in seiner Vernehmung ausgeführt, natürlich sei ihm das Risiko bewusst gewesen, dass wenn

man einen „Schiedsrichter" einschalte, auch ein Ergebnis herauskommen könne, dass einem nicht gefalle. Dieses Risiko sei man eingegangen *(20. Sitzung, Protokoll Anzinger, S. 16).*

Noch mit Schreiben vom 8. Juli 2002 wandte sich Bundesminister Riester an den Vorsitzenden des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Prof. Dr. Wolfgang Wiegard. In dem Schreiben unterrichtete er den Vorsitzenden über die beiden unterschiedlichen Varianten zur Schätzung der Rentenfinanzentwicklung und bat für die weiteren Überlegungen um das Urteil des Rates hinsichtlich der Konsistenz und Validität der beiden Varianten bis zum 11. Juli 2002. Die Stellungnahme des Rates sei ausschließlich für die interne Meinungsbildung des Ministeriums bestimmt *(Dokument Nr. 125).*

dd) Antwortschreiben des Vorsitzenden des Sachverständigenrates vom 10. Juli 2002

Nachdem der Vorsitzende des Sachverständigenrates sich mit den übrigen Vorstandsmitgliedern telefonisch abgestimmt hatte, antwortete er mit Schreiben vom 10. Juli 2002, indem er mitteilte, dass die Prognose des Rates für das Jahr 2003 noch nicht abgeschlossen sei. Deshalb könne gegenwärtig nur die Einschätzung der voraussichtlichen Entwicklung im laufendem Jahr erläutert werden. Die Zunahme der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer werde vom Sachverständigenrat auf 2 % geschätzt. Der Rat gehe davon aus, dass die Zahl der registrierten Arbeitslosen im Jahr 2002 voraussichtlich um rund 170.000 Personen gegenüber dem Vorjahr zunehmen werde. Die in den beiden Varianten einheitlich unterstellte Zunahme der Arbeitslosenzahlen von 120.000 Personen im Jahr 2002 gegenüber 2001 sei nach Ansicht des Rates zu niedrig angesetzt. Abweichungen von beiden Varianten würden sich auch bei der Beschäftigungsentwicklung ergeben. Der Rat gehe davon aus, dass die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um rund 122.000 Personen abnehmen werde. Damit erscheine die Prognose des BMA (Variante 2) als etwas zu optimistisch, die Prognose der Rentenversicherungsträger (Variante 1) als bei weitem zu pessimistisch *(Dokument Nr. 126; 17. Sitzung, Protokoll Prof. Dr. Dr. Rürup, S. 53, 56 f.).*

Der sachverständige Zeuge Prof. Dr. Dr. Rürup hat ausgeführt, in der Tendenz sei er mit dem Schreiben des Vorsitzenden einverstanden gewesen. Ein Beitragssatz von 19,3 % sei möglich, einer von 19,4 % wahrscheinlich gewesen (*17. Sitzung, Protokoll Prof. Dr. Dr. Rürup, S. 56 f.).* Zur Datenbasis der Antwort des Sachverständigenrates hat er in seiner Vernehmung angegeben, der Sachverständigenrat habe immer die aktuellsten Daten hinsichtlich Einkommensentwicklung, Produktionseingang sowie Produktion, die vom Statistischen Bundesamt erhoben würden. Er habe selbst gewusst, dass die Beitragseinnahmen relativ schlecht gelaufen seien, und er gehe davon aus, dass dies auch dem Vorsitzenden des Sachverständigenrates mitgeteilt worden sei (*17. Sitzung, Protokoll Prof. Dr. Dr. Rürup, S. 55).*

ee) Schreiben des Leiters der Abteilung Konjunktur des DIW vom 12. Juli 2002

Das DIW hatte am 11. Juli 2002 seine routinemäßige Jahresmitteprognose vorgelegt und hierzu zuvor am 9. Juli 2002 eine Pressekonferenz abgehalten. Gleichzeitig gab es in den Medien – angeführt vom VDR – eine Diskussion über die Höhe des Rentenversicherungsbeitragssatzes. Die Prognose des DIW ging davon aus, dass man in der ersten Jahreshälfte einen Anstieg der Bruttolohn- und Bruttogehaltssumme von 2,1 % im Vergleich zum Vorjahr hätte. Diese Einschätzung basierte zum Teil auf Daten des Statistischen Bundesamtes für das 1. Quartal und zum Teil auf Schätzungen für das 2. Quartal. Prognostisch ging das DIW zur Jahresmitte davon aus, dass in der zweiten Jahreshälfte – insbesondere wegen der im Frühjahr vergangenen Jahres schon erfolgten Tarifanhebung – ein Anstieg der Bruttolohn- und Bruttogehaltssumme um 2,6 % im Vergleich zum 2. Halbjahr 2001 zu erwarten sei. Für das gesamte Jahr wurden 2,4 % prognostiziert. Man erwartete eine Beschleunigung in der Entwicklung der Bruttolohn- und Bruttogehaltssumme. Diese sei – so der sachverständige Zeuge Dr. Horn – zum Einen üblich, weil man Weihnachtsgeldzahlungen und saisonale Einflüsse habe, die in jedem Jahr aufträten; zum Anderen seien sie noch zusätzlich durch deutliche Tarifanhebungen bedingt. Im vergangenen Jahr habe es Tarifanhebungen von insgesamt 2,6 % gegeben, die sich eigentlich in entsprechenden Einnahmen der Sozialkassen hätten niederschlagen müssen *(17. Sitzung, Protokoll Dr. Horn, S. 7).*

Vor diesem Hintergrund wandte sich Staatssekretär Dr. Achenbach telefonisch auch an das DIW und fragte an, ob das Institut in seiner Prognose davon ausgehe, dass die Rentenbeiträge konstant bei 19,3 % bleiben könnten *(17. Sitzung, Protokoll Dr. Horn, S. 8 f.).*

Mit Schreiben vom 12. Juli 2002 antwortete der Leiter der Abteilung Konjunktur im DIW, der Zeuge Dr. Horn, auf der Grundlage der gerade veröffentlichten Prognose des Instituts. Er führte aus, das DIW habe eine Zunahme der Arbeitsentgelte von 2,1 % im 1. Halbjahr und von 2,7 % im 2. Halbjahr 2002 prognostiziert. Für das erste Quartal seien die amtlichen Zahlen des Statistischen Bundesamtes herangezogen worden. Eine der Prognose zu Grunde liegende Annahme für das 2. Quartal sei, dass durch die höheren Tariflohnvereinbarungen auch Elemente wie Einmalzahlungen vereinbart worden seien, die noch im 2. Quartal 2002 zu einem deutlich höheren Wachstum der Tariflöhne führen sollten. Vor dem Hintergrund der schwachen Entwicklung der Beitragseinnahmen stelle sich die Frage, ob diese mit der Prognose kompatibel sei. Für das 1. Quartal sei die Frage, ob die Daten des Statistischen Bundesamtes zur Revision anstehen würden oder ob es bei der Abführung der Beitragseinnahmen Fehler (z. B. wegen der Euroumstellung) gegeben habe. Diese Frage sei derzeit nicht zu entscheiden. Für das 2. Quartal könnten folgende Entwicklungen von Bedeutung sein: Aufgrund der Streiks in verschiedenen Bereichen hätten sich die Vereinbarungen hinausgezögert, mit der Folge, dass zwar noch Einmalzahlungen vereinbart worden seien, z. B. in der Chemischen Industrie, Holzverarbeitung und Druckindustrie. Allerdings sei unklar, ob diese tatsächlich im 2. Quartal auch gezahlt worden seien oder die Zahlungen erst später erfolgen würden. Würde erst später gezahlt werden, würde dies zu einer Verteilung der Entgelte auf die Halbjahre führen. Das 1. Halbjahr würde einen niedrigeren Zuwachs aufweisen, während der für das 2. Halbjahr entsprechend höher wäre. In die gleiche Richtung wirke sich aus, dass die Kurzarbeit mit dem Beginn des Aufschwungs abgebaut werde. Erste Tendenzen seien bereits

sichtbar. Auch dies führe zu einem überproportionalen Anstieg der Entgelte und damit der Beiträge. Hinzu komme, dass die Lohndrift im Aufschwung weniger negativ sein dürfte als noch im 1. Halbjahr. Das Jahresergebnis von 2,4 % Zuwachs für die Entgelte sehe das Institut auf der Basis seiner Prognose daher als nicht gefährdet an. Entsprechend sollten sich auch die Beitragseinnahmen entwickeln. Lediglich die Verteilung zwischen den Halbjahren könne sich ändern *(Dokument Nr. 127; 17. Sitzung, Protokoll Dr. Horn, S. 9 f., 16, 20).*

Der sachverständige Zeuge Dr. Horn hat – angesprochen auf den Vermerk des BMA vom 11. Juni 2002 – erklärt, er hätte sich gewünscht, diesen Vermerk gekannt zu haben, vielleicht hätte er ihm bei der Prognose helfen können. Aber er habe ihn natürlich nicht gekannt. Dem Text entnehme er – so seine Interpretation –, dass man dort von einer wesentlich höheren Lohndrift ausging, als es sein Institut im Juli getan habe. Man habe dort also die Folgewirkungen der Stagnation sicherlich im Allgemeinen prognostisch korrekter eingeschätzt als sein Institut. Auch die Entgeltumwandlung sei dort vielleicht besser abgeschätzt worden. Vielleicht hätten dem Ministerium hierzu Daten vorgelegen; sein Institut hätte diese Daten nicht gehabt. Allerdings hätten zu diesem Zeitpunkt noch nicht viele Daten vorliegen können, weil die Hauptlast der Riester-Verträge ja erst im Dezember gekommen sei. Das sei ein sehr starker Effekt zum Jahresende, nicht zur Jahresmitte gewesen (*17. Sitzung, Protokoll Dr. Horn, S. 11 f.).*

ff) Gespräch zwischen BMA, BfA und VDR am 12. Juli 2002 und Abschluss der Juni-Schätzung

Am 12. Juli 2002 kam es zu einem abschließenden Gespräch zwischen Bundesminister Walter Riester, Staatssekretär Dr. Achenbach sowie dem Geschäftsführer des VDR und dem Präsidenten der BfA. Zur Vorbereitung auf das Gespräch erstellte die Abteilung I (Referat I b 1) im BMA eine Zusammenstellung der verschiedenen Varianten zur Schätzung der Rentenfinanzentwicklung zum Beitragssatz 2003 unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Einschätzung des DIW und des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung *(Dokument Nr. 128).*

Die Gesprächsteilnehmer einigten sich darauf, einen Anstieg des Beitragssatzes auf 19,3 % für 2003 zu Grunde zu legen und damit die Juni-Schätzung abzuschließen. Der Geschäftsführer des VDR sowie der Präsident der BfA machten in dem Gespräch aber auch deutlich, dass sie eigentlich von einer ungünstigeren Variante ausgingen und nur aufgrund der Erklärung des Sachverständigenrates der günstigeren Variante folgen würden *(20. Sitzung, Protokoll Dr. Achenbach, S. 53, 61, 74; 17. Sitzung, Protokoll Dr. Rische, S. 71; 23. Sitzung, Protokoll Prof. Dr. Ruland, S. 53, 60, 63).*

Der sachverständige Zeuge Prof. Dr. Ruland hat in seiner Vernehmung ausgeführt, dem Ministerium sei klar gemacht worden, dass der VDR seinem Haushalt den Anstieg von 19,3 % zu Grunde lege, aber hineinschreiben werde, dass dies nur geschehe, weil die Sachverständigen eine entsprechende Erklärung abgegeben hätten. Seine Skepsis sei durch das Gespräch mit dem Minister nicht beseitigt worden *(23. Sitzung, Protokoll Prof. Dr. Ruland, S. 63).* Der Zeuge Dr. Rische hat erklärt, man habe eigentlich eher den eigenen Zahlen getraut *(17. Sitzung, Protokoll Dr. Rische, S. 71).*

gg) Mitgliederrundschreiben der BfA vom 17. Juli 2002 und des VDR vom 19. Juli 2002

Die Geschäftsführung der BfA unterrichtete die Mitglieder des Haushalts- und Finanzausschusses des Vorstandes mit Schreiben vom 17. Juli 2002 über das Ergebnis der Schätzung. Nach Darstellung des Zeugen Dr. Rische sei zwar im Haushalt die Zahl 19,3 % festgeschrieben worden, doch sei gleichzeitig in das Vorwort zum Haushalt aufgenommen worden, dass es auch mehr als 19,3 % werden könnten *(17. Sitzung, Protokoll Dr. Rische, S. 66).*

Der VDR unterrichtete seine Verbandsmitglieder in einem Schreiben vom 19. Juli 2003 über die Haushaltspläne für das Rechnungsjahr 2003 in den alten Bundesländern und dem Westteil Berlins dahingehend, dass auf der Basis der Annahmen der Bundesministerien für Arbeit und Sozialordnung sowie der Finanzen vom 12. Juli 2002 zur wirtschaftlichen Entwicklung im 2. Halbjahr 2002 und im Jahr 2003 eine Vorausberechnung der Einnahmen, der Ausgaben und des Vermögens der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten für die Jahre 2002 und 2003 vorgenommen worden sei. Dabei hätte die Bundesregierung einerseits sowie die Rentenversicherungsträger und ihr Verband andererseits die Entwicklung des 2. Halbjahres 2002 unterschiedlich eingeschätzt. Hierüber habe es mehrere Gespräche mit dem BMA – u. a. auch mit dem Minister – gegeben. Das BMA habe sich sowohl an den Vorsitzenden des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung als auch an das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) gewandt. Deren Auffassungen unterstützten die Bundesregierung in ihrer Einschätzung der Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Löhne. Die Rentenversicherer hätten daraufhin dem Minister mitgeteilt, dass sie trotz ihrer Bedenken von den Annahmen des BMA sowie des BMF für das 2. Halbjahr 2002 und für das Jahr 2003 ausgingen. Hieraus errechne sich für das Jahr 2003 ein Beitragssatz von 19,3 % *(Dokument Nr. 129).*

4. Weitere Entwicklung bis zum 22. September 2002

a) Entwicklung der Beiträge für die Monate Juni/Juli 2002

Der Monat Juni brachte bei den Beitragseingängen ein Minus von 1,4 %. Die Juli-Einnahmen, die Mitte August vorlagen, zeigten wiederum ein Plus von 1,8 %.

Der Zeuge Wittrock hat zu dieser Entwicklung angegeben, die Beitragseingänge für den Monat Juli seien ein Signal der Hoffnung gewesen *(20. Sitzung, Protokoll Wittrock, S. 44 f.)* Ebenso hat sich der sachverständige Zeuge Prof. Dr. Dr. Rürup geäußert. Nach seiner Ansicht habe der starke Anstieg der Beitragseinnahmen für den Monat Juli als Indiz dafür genommen werden können, dass es im 2. Halbjahr zu einer deutlichen Spreizung der Entgelte und auch der Beitragseinnahmen nach oben kommen würde, da sehr üppige Tarifabschlüsse vorgelegen hätten *(17. Sitzung, Protokoll Prof. Dr. Dr. Rürup, S. 49.).*

Nach Angaben des Zeugen Dr. Rische seien die Zahlen sicherlich ein Hoffnungsschimmer für all diejenigen gewesen, die geglaubt hätten, es gehe im Jahr besser voran. Auch für seine Bundesanstalt seien sie ein Hoffnungsschimmer gewesen. Nur hätten die Folgemonate diesen Hoffnungsschimmer nicht zu einem großen Schein werden lassen *(17. Sitzung, Protokoll Dr. Rische, S. 74).*

Der Zeuge Anzinger hat in seiner Vernehmung ausgeführt, die Wissenschaftler hätten bestätigt, dass die Grundannahmen die zu einer Beitragssatzerwartung von 19,3 % führten, nicht unrealistisch gewesen seien. Zusammen mit einer im August 2002 gemeldeten positiven Entwicklung der Beitragseinnahmen habe das Ministerium daher bis September 2002 an der Auffassung festhalten können, dass ein Beitragssatz von 19,3 % im Jahr 2003 erreichbar gewesen sei *(20. Sitzung, Protokoll Anzinger, S. 27).*

b) Zeitungsinterview des Geschäftsführers des VDR vom 24. August 2002

In einem Zeitungsinterview mit der „Neuen Osnabrücker Zeitung“ vom 24. August 2002 erklärte der Geschäftsführer des VDR, Prof. Dr. Ruland, nach den neuesten Zahlen sei seiner Einschätzung nach der Anstieg des Beitragssatzes nicht mehr auf 19,3 % zu begrenzen; er werde darüber liegen *(Dokument Nr. 130).*

Der Zeuge Prof. Dr. Ruland hat in seiner Vernehmung erklärt, im August habe er vor der Frage gestanden, wie man auf die Wahl Einfluss nehmen könne. Hätte er nichts gesagt, hätte er auch Einfluss genommen. Dass die Beitragseingänge hinter den Annahmen zurückblieben, habe jeder Journalist gewusst. Wenn man permanent gefragt würde, wie es mit der Entwicklung der Beitragseinnahmen aussehe, dann komme man irgendwann an den Punkt, an dem man abwägen müsse, ob man jetzt die Wahrheit sage oder die Wahrheit bis nach dem 22. September verschiebe und sich dann vorwerfen lassen müsse, durch Nichtssagen die Wahl auch beeinflusst zu haben *(23. Sitzung, Protokoll Prof. Dr. Ruland, S. 54).* Er habe zu dem Zeitpunkt keine Ist-Zahlen gehabt sondern eine Trendaussage *(23. Sitzung, Protokoll Prof. Dr. Ruland, S. 67).* Das Interview habe sich sowohl gegen die Regierung, was den Beitragssatz anginge, als auch gegen die Opposition, was ihre Forderungen anbetroffen habe, gerichtet. Er habe lange überlegt, damit er ein ausgewogenes Interview gebe und habe sich bemüht, beiden Seiten etwas „auf die Füße zu treten*“(23. Sitzung, Protokoll Prof. Dr. Ruland, S. 63).*

Der Zeuge Dr. Rische hat bei seiner Vernehmung angegeben, die BfA habe sich im Hinblick auf Presseerklärungen verhältnismäßig zurückgehalten. Er habe vielfältige Interviewanfragen in diesem Zeitraum weitgehend abgelehnt. Grund dafür sei gewesen, dass dies gerade in dieser Zeit letzten Endes eine Frage des Wahlkampfes gewesen sei. Er hätte die Auffassung gehabt, dass er sich als Präsident der BfA nicht als Wahlkampfmunition links- oder rechtsherum verbrauchen lassen sollte. Anderseits habe man auf Anfrage natürlich immer wieder darauf hingewiesen, wie man seine Entscheidungen getroffen habe. So habe man zum Beispiel auch darauf hingewiesen, dass man zwar 19,3 % technisch für den Haushalt festgesetzt habe, dass man aber durchaus in eigenen Einschätzungen eine höhere Zahl annehme *(17. Sitzung, Protokoll Dr. Rische, S. 66 f.).*

Der Pressesprecher im BMA, der Zeuge Vater, erklärte – vor dem Hintergrund seines Kenntnisstandes über die Juli-Schätzung im Anschluss an das Interview – gegenüber den Medien, die Bundesregierung habe mit der Bereitstellung von zusätzlichen Mitteln im Bundeshaushalt 2003 Vorsorge getroffen, um einen Beitragssatz von 19,3 % zu finanzieren. Der Bund habe rund 400 Mio. € zusätzlich zur Verfügung gestellt. Bundesminister Riester sei davon überzeugt gewesen, dass dies ausreichen werde. Bis Oktober/Anfang November habe es keinen Entscheidungsbedarf gegeben; erst dann habe verlässlich gesagt werden können, wie der Beitragssatz im darauffolgenden Jahr fixiert werden müsse. Die Äußerung von Prof. Dr. Ruland sei eine unverantwortliche Spekulation gewesen *(20. Sitzung, Protokoll Vater, S. 77, 79).* In seiner Vernehmung hat er angegeben, die Äußerung von Prof. Dr. Ruland sei im Kontext der bis dahin von ihm eingeschlagenen Linie nicht zu verstehen gewesen. Sie sei für ihn unbegründet und im Kontext des Wahlkampfes zu sehen gewesen. Sie sei dazu angetan gewesen, ein öffentliches mediales Feuerwerk zu entzünden. Daher sei sie für ihn nicht zu rechtfertigen gewesen *(20. Sitzung, Protokoll Vater, S. 78).* Seine – Vaters – Äußerung gegenüber den Medien sei nicht mit dem Minister abgestimmt gewesen, aber nachträglich von diesem nicht beanstandet worden *(20. Sitzung, Protokoll Vater, S. 79, 82).*

In der Presse wurde die Äußerung des Pressesprechers des BMA dahingehend aufgenommen, dass diese Äußerung von Prof. Dr. Ruland ein „unverantwortliches Gerede“ darstelle *(Dokument Nr. 131).*

In einem Zeitungsinterview vom 27. August 2003 äußerte sich der sachverständige Zeuge Prof. Dr. Dr. Rürup dahingehend, nach den vorliegenden Daten sei mit einem Beitragssatz von 19,3 % zu rechnen. Natürlich gebe es Risiken. Niemand könne gegenwärtig mit Sicherheit sagen, wie hoch der Beitragssatz im nächsten Jahr sein werde. Er sehe derzeit noch keinen Anlass, an den Annahmen, die zu einem Prognosewert von 19,3 % geführt hätten, fundamentale Zweifel zu äußern *(Dokument Nr. 132; 17. Sitzung, Protokoll Prof. Dr. Dr. Rürup, S. 51, 54 f.).*

c) Schreiben des Abg. Singhammer (CDU/CSU) vom 30. August 2002

Mit Schreiben vom 30. August 2003 wandte sich der Abg. Johannes Singhammer (CDU/CSU) an Bundesminister Walter Riester mit fünf Fragen zur wirtschaftlichen Entwicklung im 2. Halbjahr 2002 und zur Beitragssatzstabilität von 19,3 % in 2003 sowie zu der Möglichkeit der weiteren Absenkung der Schwankungsreserve *(Dokument Nr. 133).*

Bundesminister Riester antwortete mit Schreiben vom 4. September 2002 und teilte unter Bezugnahme auf die Juli-Schätzung mit, dass sich VDR, BfA und BMA einig seien, dass aus der ungünstigen Beitragsentwicklung des 1. Halbjahres 2002 nicht auf eine entspechend ungünstige Entwicklung im 2. Halbjahr geschlossen werden könne. Gemeinsam seien vielmehr die Rentenversicherungsträger und die Bundesregierung – in Übereinstimmung mit dem Sachverständigenrat und den meisten Forschungsinstituten – davon ausgegangen, dass die Finanzentwicklung der Rentenversicherungsträger im 2. Halbjahr 2002 und im Verlauf des Jahres 2003 von der zu erwartenden konjunkturellen Wende geprägt sein würde. Nach gemeinsamer Einschätzung seien

im 2. Halbjahr deutliche Mehreinnahmen durch das Wirksamwerden von Tarifverträgen und durch die üblichen Einmalzahlungen am Jahresende zu erwarten. Vor diesem Hintergrund seien in den am 12. Juli 2002 abgeschlossenen Berechnungen die Annahmen der Bundesregierung zu Grunde gelegt worden. Nicht anders als in der Vergangenheit werde es eine neue Schätzung erst Ende Oktober/Anfang November 2002 geben. Wegen der teilweise erheblichen Schwankungen im Ablauf der Monate würden zwischenzeitliche zusätzliche Berechnungen keine zuverlässige Einschätzung des Beitragssatzbedarfs von 2003 ermöglichen. Die aktuellste Schätzung stamme vom 12. Juli 2002. Danach betrage der Beitragssatz in 2003 19,3 %. Weiterhin wurde ausgeführt, dass der Beitragssatz bei Verwirklichung der Unionsvorschläge keinesfalls stabil würde bleiben können *(Dokument Nr. 134)*.

d) Entwicklung der Beiträge für die Monate August/September 2002

Die Beitragszahlen für den Monat August gingen Mitte September ein. Die Beitragseinnahmen lagen um 0,4 % unter denen des Vormonats. Die Zahlen für den Monat September gingen Mitte Oktober ein.

Der Zeuge Dabringhausen hat angegeben, bei den Augustzahlen, die Mitte September vorgelegen hätten, sei es dann problematisch geworden. Es sei immer unwahrscheinlicher geworden, dass das Beitragsziel noch erreicht werde. Diese Zahlen seien aber nicht bekannt gewesen, als der Brief an den Abg. Singhammer geschrieben wurde *(17. Sitzung, Protokoll Dabringhausen, S. 37)*.

Der Zeuge Wittrock hat in seiner Vernehmung angegeben, mit dem Eingang der Daten für den Monat September Mitte Oktober sei es extrem unwahrscheinlich gewesen, dass das hätte gut gehen können. Definitiv habe man dies nicht wissen können *(20. Sitzung, Protokoll Wittrock, S. 49)*.

Der sachverständige Zeuge Prof. Dr. Dr. Rürup hat ausgeführt, nach dem Vorliegen der August-Zahlen im September habe man entscheiden müssen, ob der Juli ein „positiver Ausreißer“ nach oben oder der August ein „Ausreißer“ nach unten gewesen sei. Zu dem Zeitpunkt habe man in der Tat einen gewissen Gestaltungsspielraum gehabt, welche Annahmen über die weitere Konjunkturentwicklung man zu Grunde lege. Das habe möglicherweise dazu geführt, dass – dies mache eigentlich jede Regierung – noch Annahmen hinsichtlich einer anziehenden Wirtschaftsentwicklung zu konstatieren gewesen seien *(17. Sitzung, Protokoll Prof. Dr. Dr. Rürup, S. 49)*.

5. Festlegung des Beitragssatzes für das Jahr 2003

Nach den Ergebnissen des Schätzerkreises im Oktober 2002 wurde der Beitragssatz im Beitragssatzsicherungsgesetz 2003 Ende des Jahres 2002 auf 19,5 % festgesetzt.

F. Der Vorwurf der vereinbarten falschen bzw. unvollständigen Information des Bundestages und der Öffentlichkeit

Die vernommenen Zeugen, soweit sie dazu befragt wurden, haben vor dem Ausschuss erklärt, es habe keine Verabredung zu einer falschen bzw. unvollständigen Information der Öffentlichkeit gegeben bzw. ihnen sei derartiges nicht bekannt.

Der Zeuge Metzger hat in seiner Vernehmung durch den Ausschuss ausgeführt, es habe keine Verabredung in dem Sinne gegeben, dass die Finanzpolitiker der Koalition zusammengesessen und beschlossen hätten, das Volk über die wahre Lage der Staatsfinanzen systematisch im Unklaren zu lassen bzw. *„die Wähler quasi am Narrenseil durch die politische Arena zu führen“ (28. Sitzung, Protokoll Metzger, S. 37)*. Jedenfalls habe er an keiner solchen Verabredung teilgenommen oder von ihr Kenntnis erlangt *(28. Sitzung, Protokoll Metzger, S. 29)*.

Zu seinen Äußerungen in dem Interview mit dem ZDF-Fernsehmagazin „Frontal 21“ vom 19. November 2002, die Bundesregierung sei in einem Abwägungsprozess zu dem Ergebnis gekommen, dass es besser sei, die tatsächliche Finanzsituation zu verschleiern, so wie man üblicherweise in Wahljahren schönzeichne befragt, erklärte der Zeuge Metzger, damit habe er nicht sagen wollen, dass es einen Verschwörungsakt auf Seiten der Koalition bzw. einen Wählerbetrug gegeben habe, sondern, dass es das übliche, alle vier Jahre zu beobachtende Ritual bzw. der „Common Sense“ in der Politik sei, die Finanzlage im letzten Jahr einer Legislaturperiode im Wahlkampf unrealistisch freundlich darzustellen *(28. Sitzung, Protokoll Metzger, S. 47, 56)*.

In Wahljahren habe die Politik dieses Landes seit Jahrzehnten immer das Vorurteil der Wählerinnen und Wähler bedient, in Wahlkämpfen belogen zu werden. Dementsprechend sei im Jahr 2002 sowohl auf Seiten der Regierung als auch auf Seiten der Opposition die finanzielle Lage „weichgezeichnet“ worden *(28. Sitzung, Protokoll Metzger, S. 39)*. So habe die Bundesregierung – wie dies jede andere Bundesregierung in dieser Situation getan hätte – nicht kurz vor der Wahl der Opposition eine Steilvorlage liefern können, indem sie einen Nachtragshaushalt angekündigt hätte. Diese Form von Ehrlichkeit hätte man praktisch als Dummheit bezeichnen müssen *(28. Sitzung, Protokoll Metzger, S. 56)*. Vor dem Hintergrund der auch den Finanzpolitikern der Oppositionsfraktionen sowie den Länderfinanzministern der Union bekannten desaströsen Finanzsituation hätten aber auch die Wahlprogramme der Union und der FDP mit ihren umfangreichen Versprechungen, die im Falle der Realisierung Kosten in Höhe von deutlich über 100 Mrd. € verursacht hätten, keinen Bestand gehabt *(28. Sitzung, Protokoll Metzger, S. 42)*. Stimmen wie die des haushaltspolitischen Sprechers der CDU/CSU-Fraktion Dietrich Austermann, der in seinen Pressemitteilungen über den gesamten Sommer 2002 hinweg auf den voraussichtlichen Anstieg der Nettokreditaufnahme auf etwa 30 Mrd. € hingewiesen habe, hätten nicht zu dem Wahlprogramm der Union gepasst und

seien deshalb in den eigenen Reihen nicht gehört worden. Auch der Umstand, dass der Bayerische Finanzminister Prof. Dr. Falthauser – ebenso wie der Bundesfinanzminister – mit der Vorlage seines Nachtragshaushalts bis nach der Steuerschätzung vom November 2002 gewartet habe, sei ein „Witz“ gewesen, da die Fachbeamten im Bayerischen Finanzministerium bereits Monate zuvor mit der entsprechenden Vorbereitung begonnen hätten. Da der aus Bayern stammende Spitzenkandidat allerdings einen Weichzeichner-Wahlkampf betrieben habe, hätte eine frühzeitige Einbringung des Nachtragshaushalts ebenfalls nicht ins Bild gepasst *(28. Sitzung, Protokoll Metzger, S. 31)*.

Das Problem der Weichzeichnung habe seines Erachtens bereits im Februar 2002 begonnen, als auf Drängen der Spitze der Bundesregierung entgegen den Warnungen der Finanzpolitiker der Koalition und der Bundesfinanzministers der „blaue Brief“ aus Brüssel verhindert worden sei:

> *„Wenn dieser blaue Brief im letzten Frühjahr nicht verhindert worden wäre, dann wären die Wahlprogramme der Parteien – da muss ich konzedieren, das der SPD war das, das am wenigsten Versprechungen gemacht hat, wir Grünen habe mehr Versprechungen gemacht –, aber vor allem auch die Wahlprogramme der Union und der FDP vor dem Hintergrund dieser objektiv desaströsen Situation nicht darstellbar gewesen“ (28. Sitzung, Protokoll Metzger, S. 21).*

Hätte man dagegen den „blauen Brief“ in Demut angenommen, so wäre Deutschland nach Metzgers Auffassung zum Wohl der Wählerinnen und Wähler keine „Volksbeglückungspolitik“, sondern ein ehrlicherer Wahlkampf und ein Einspielen auf die Wahrheiten der notwendigen Strukturreformen in den sozialen Sicherungssystemen beschert worden *(28. Sitzung, Protokoll Metzger, S. 22)*.

Den Vorwurf, gegen gesicherte Erkenntnisse über die Situation des Bundeshaushalts gegenüber der Öffentlichkeit gelogen zu haben, wies Bundesfinanzminister Hans Eichel in seiner Vernehmung als unerhört zurück. Es gehe hier zudem nicht um die Frage, ob jemand gelogen habe, sondern es gehe um die Frage, wie die Prognosen zur Jahresmitte in Bezug auf das Jahresende aussahen und wie sie zu bewerten gewesen seien. Die Vorlagen der Fachreferate seien von der Leitung des BMF einer Bewertung unterzogen worden, die sich im Rahmen der Bewertungen aller Institute und aller derjenigen bewegt habe, die in der Zeit Konjunkturprognosen und Abschätzungen über die Entwicklung des Staatsdefizits gemacht hätten *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 35)*. Die Unsicherheit von Prognosen sei schließlich auch der Grund, warum man auf der Basis der Schätzungen vom Sommer keine so schwerwiegenden politischen Aktionen wie etwa die Erklärung, Deutschland werde das Maastricht-Kriterium verletzen, gründen könne *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 34)*. Aus politischen wie aus wirtschaftlichen Gründen müsse man in der Funktion als Bundesfinanzminister mit derartigen Äußerungen vorsichtig umgehen. Hierzu führte Eichel aus:

> *„Wenn jemand eine Aussage über das 3-Prozent-Kriterium macht – das kann jeder tun –, ist das nicht weiter wichtig für den weiteren Ablauf. Wenn aber der deutsche Finanzminister sie macht, löst er sofort das Verfahren in Brüssel aus, obwohl eigentlich das Verfahren erst beginnen soll, wenn Jahreszahlen vorliegen, um das als Beispiel deutlich zu machen. Dann muss man daran denken (...), wie das andere Länder handhaben. Das heißt, eine zwingende Voraussetzung ist, dass Sie absolut sicher sein müssen. Wenn Sie das nicht sind, ist es verantwortungslos, eine solche Debatte zu führen oder ihr auch nur Vorschub zu leisten“ (8. Sitzung, Protokoll Eichel, S. 41 f.).*

Auch der Chef BK, Staatssekretär Dr. Steinmeier, wandte sich in seiner Vernehmung durch den Ausschuss gegen den Vorwurf der Verabredung zu einer falschen bzw. unvollständigen Information der Öffentlichkeit und des Bundestages. Hierzu habe man zu der fraglichen Zeit weder Anlass noch die Zeit gehabt *(30. Sitzung, Protokoll Dr. Steinmeier, S. 17)*. Allein das Vorgehen der Bundesregierung im Hinblick auf die Finanzierung der Hochwasserhilfe zeige, dass dieser Vorwurf absurd sei. Sowohl die Verhängung einer Haushaltssperre als auch das Verschieben der für 2003 vorgesehenen Steuerabsenkung um ein Jahr seien insbesondere drei Wochen vor der Bundestagswahl keine einfache Entscheidung gewesen. Wenn man tatsächlich vorgehabt hätte, die Öffentlichkeit zu täuschen, dann hätte man es sich einfacher machen können und solche Entscheidungen in der relevanten Schlussphase einer Legislaturperiode vermieden *(30. Sitzung, Protokoll Dr. Steinmeier, S. 11)*.

Im Übrigen, so führte Dr. Steinmeier aus, sei der Vorwurf der Lüge schon allein deshalb nicht plausibel, weil die relevanten Berechnungen und Beratungen die wirtschaftliche Entwicklung betreffend in den meisten Fällen der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht worden seien, so dass ein sehr hohes Maß an Transparenz gewährleistet gewesen sei *(30. Sitzung, Protokoll Dr. Steinmeier, S. 7)*.

Er könne sich auch nicht an etwaige Gespräche zwischen dem Bundeskanzler und dem Regierungssprecher erinnern, in denen es um die Einhaltung des Maastricht-Kriteriums gegangen sei und in denen der Bundeskanzler Hinweise erteilt habe, wie dies in die Öffentlichkeit transportiert werden solle. Da es keine Verabredungen gegeben habe, habe es für solche Gespräche aber auch keinen Anlass gegeben *(30. Sitzung, Protokoll Dr. Steinmeier, S. 33)*.

Bundeskanzler Gerhard Schröder schließlich wies den Vorwurf der Verabredung zu einer falschen oder unvollständigen Information mit aller Entschiedenheit zurück *(31. Sitzung, Protokoll BK Schröder, S. 8)*. Das Bundesfinanzministerium veröffentliche regelmäßig – so auch im vergangenen Jahr – monatlich die Zahlen für die Einnahmen- und Ausgabenseite des Bundeshaushalts, sodass diese allen Interessierten zugänglich gewesen seien. Die Zahlen seien korrekt gewesen und auch nie in Frage gestellt worden. Die aktuelle Entwicklung des Bundeshaushalts sei damit bekannt gewesen.

Auf der Basis der veröffentlichten Zahlen seien sowohl von der Bundesregierung als auch von den unabhängigen Wirtschaftsforschungsinstituten Prognosen erstellt worden. Hierbei habe sich die Bundesregierung im Einklang mit den unabhängigen Wirtschaftsforschungsinstituten befunden. Im Hinblick auf die Konjunkturerwartungen habe sich die Bundesregierung sogar am unteren Rand der Prognosen bewegt. Ihrer erhöhten Wachsamkeit habe die Bundesregierung schließlich auch dadurch öffentlich Ausdruck verliehen, dass der Bundesfinanzminister wiederholt darauf hingewiesen habe, dass die Einhaltung des Maastricht-Kriteriums

zwar gelingen, dass es aber eng werde. Erst die Entwicklung im Verlauf der Monate Oktober und November habe aber den bisherigen positiven Prognosen die Grundlage entzogen. Dies zeige lediglich, dass die Erwartungen der Wirtschaftsexperten und der Bundesregierungen enttäuscht worden seien, es zeige dagegen nicht, dass die ganz überwiegend übereinstimmenden Prognosen vor der Bundestagswahl aus der damaligen Sicht – und nur darauf komme es an – falsch gewesen seien. Das enttäuschende Jahresergebnis könne daher die Erwartungshaltung der Bundesregierung nicht nachträglich delegitimieren.

Schließlich wies Bundeskanzler Schröder darauf hin, dass die künftige Konjunkturentwicklung auch durch öffentlich geäußerte Konjunkturerwartungen beeinflusst werde. Eine Bundesregierung, die durch negative Prognosen der Wirtschaft negative Impulse gebe, könne dies daher nur dann verantworten, wenn sie sehr, sehr gute Gründe hierfür habe. Mindestens benötige sie aber belastbare Daten, die eine sichere negative Einschätzung stützten. Solche Daten habe es jedoch vor der Bundestagswahl nicht gegeben *(Eingangsstatement BK Schröder, S. 1 bis 11 f.)*.

Dritter Teil

Bewertung

A. Ergebnis

Der gegen Mitglieder der Bundesregierung erhobene Vorwurf,

> Bundestag und Öffentlichkeit im Jahr 2002 über die Situation des Bundeshaushalts, die Finanzlage der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung sowie über die Einhaltung der Stabilitätskriterien des EG-Vertrages vor der Bundestagswahl am 22. September 2002 falsch oder unvollständig informiert zu haben,

ist ausgeräumt.

Nach dem Abschluss der Arbeit des Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages zu dem angeblichen „Wahlbetrug“ von Rot-Grün darf sich die Bundesregierung in ihrem Informationsverhalten im vergangenen Bundestagswahljahr bestätigt sehen. Für den von der Opposition vermittelten Eindruck eines Wahlbetruges konnten keinerlei Anhaltspunkte gefunden werden. Die Bundesregierung hat sich im Jahr 2002 genauso verhalten, wie es ihrer Aufgabe und Verantwortung entspricht.

Der erhobene Vorwurf war von Anfang an nicht plausibel: Er setzt voraus, dass die Bundesregierung über ein Monopol an Informationen über die wirtschaftliche Entwicklung, die Haushalte von Bund und Ländern und die Sozialversicherungen verfügt. Das Gegenteil ist richtig: Alle Daten zur Wirtschafts- und Finanzlage, insbesondere die Einnahmen und Ausgaben des Bundes, sind öffentlich und jedermann zugänglich.

Die Behauptung, die Bundesregierung habe falsche Daten über die wirtschaftliche Entwicklung oder die Situation des Bundeshaushalts und der Sozialversicherungssysteme veröffentlicht bzw. entscheidende Daten verheimlicht, ist widerlegt worden. Die Bundesregierung hat den Bundestag und die Öffentlichkeit über die statistischen Daten zur Situation des Bundeshaushalts und der Sozialversicherungssysteme regelmäßig und entsprechend der Staatspraxis unterrichtet. Fehler in den Unterrichtungen oder den Veröffentlichungen konnten nicht festgestellt werden. Verstöße gegen eine Berichtspflicht, insbesondere gegenüber dem Bundestag, sind nicht zu erkennen und werden auch von niemandem mehr behauptet.

Von solchen Informationen über konkrete Zahlen zur gegenwärtigen wirtschaftlichen und finanziellen Situation zu trennen sind Erwartungen und Prognosen für die Zukunft. Es liegt in ihrer Natur, dass diese einer Unschärfe unterliegen. Auch Mitglieder der Bundesregierung äußerten im Jahr 2002 öffentlich ihre Einschätzungen und Prognosen über die weitere Entwicklung im Jahresverlauf 2002. Diese haben sich – was von Anfang an unstreitig war – rückblickend teilweise als falsch erwiesen. Sie entsprachen allerdings den damaligen tatsächlichen Erwartungen der Bundesregierung. Dass diese auch dem jeweils aktuellen professionellen Kenntnisstand entsprachen, haben sowohl die als Zeugen vernommenen Ministeriumsmitarbeiter als auch die befragten unabhängigen Wirtschaftsexperten bestätigt. Nicht feststellen konnte der Ausschuss, dass die jeweilige Leitungsebene der Ministerien Kenntnisse und Warnungen aus den Fachreferaten ignoriert hat.

Die Bundesregierung hielt sich vorsichtig innerhalb des Prognosespektrums der Wirtschaftsforschungsinstitute, als sie davon ausging, dass in der zweiten Jahreshälfte 2002 eine deutliche konjunkturelle Belebung eintreten würde. Die Bandbreite der Prognosen der Wirtschaftsforschungsinstitute reichte im Sommer 2002 von 0,6 % Wachstum (DIW) bis 1,2 % (IfW), die Bundesregierung erwartete 0,75 %. In den Monaten August/September gab es lediglich einen einzigen ersten Hinweis aus der Wissenschaft, dass der erwartete Herbstaufschwung ausbleiben könnte. Der Bundesfinanzminister konnte überzeugend darlegen, dass sich die Bundesregierung wegen eines einzelnen Warnsignals keinesfalls an die Spitze der Pessimisten hätte stellen dürfen. Ohne verlässliche empirische Grundlage wäre das unverantwortlich gewesen. Äußerungen eines Finanzministers sind für die Wirtschaft psychologisch bedeutsam und können selbst ein ökonomischer Faktor werden.

Dem Bundesfinanzminister wurde vorgehalten, er hätte schon vor der Wahl einen Nachtragshaushalt ankündigen bzw. vorlegen müssen; angekündigt wurde er von einem Vertreter der Bundesregierung erstmals am 14. November 2002. Hierzu hat der Ausschuss festgestellt: Der Bundesfinanzminister hat wie auch der Haushaltsstaatssekretär die Verabschiedung eines Nachtragshaushaltes für das Haushaltsjahr 2002 vor der Bundestagswahl nicht für notwendig gehalten. Nur aus heutiger Sicht ist der Nachtragshaushalt erforderlich geworden, weil die Steuereinnahmen erheblich hinter den Erwartungen zurückblieben und der Zuschussbedarf für die Bundesanstalt für Arbeit konjunkturbedingt anstieg.

Die Beweisaufnahme hat ergeben, dass wegbrechende Steuereinnahmen in dem eingetretenen Umfang weder vom Bundesministerium der Finanzen noch von unabhängigen Wirtschaftsforschungsinstituten vorhergesehen worden waren. Zwar gab es vereinzelte Anzeichen für eine Verschlechterung des Steueraufkommens. Aber noch im Sommer 2002 ging die Bundesregierung in Übereinstimmung mit den meisten wirtschaftswissenschaftlichen Instituten und auch der Bundesbank von einer Belebung der Konjunktur in der zweiten Jahreshälfte aus. Erst Mitte Oktober mit dem Vorliegen der Ergebnisse des aufkommensstarken Steuermonats September und damit nach der Bundestagswahl hatte die Bundesregierung belastbare Daten darüber, dass die Steuereinnahmen im Gesamtjahr spürbar unter den Erwartungen bleiben würden. Insbesondere zum Zuschussbedarf der Bundesanstalt für Arbeit bestand die Erwartung, dass mit einer Entspannung auf dem Arbeitsmarkt das Defizit der Bundesanstalt – wie in Vorjahren – gegen Jahresende wieder ausgeglichen sein würde. Vor der Bundestagswahl sah

das Bundesministerium der Finanzen neben der Verhängung einer Haushaltssperre im August nach der Flutkatastrophe keine Notwendigkeit für die Verabschiedung eines Nachtragshaushaltes. Vernünftig war es dann, für die Aufstellung des Nachtragshaushalts die November-Steuerschätzung – und damit eine belastbare Datenbasis – abzuwarten.

Weiter war dem Bundesfinanzminister vorgeworfen worden, er habe in seiner Rede zur Einbringung des Bundeshaushalts 2003 am 12. September 2002 bei der Vorstellung der Soll-Zahlen des Haushaltsentwurfs diese Zahlen mit den Soll-Zahlen des laufenden Jahres verglichen, ohne dies kenntlich zu machen, obwohl ihm aktualisierte Hochrechnungen aus seiner Haushaltsabteilung über die vermutlichen Ist-Zahlen vorgelegen hätten. Der Ausschuss hat hierzu festgestellt, dass es langjähriger parlamentarischer Praxis entspricht, bei dieser Rede die Soll-Zahlen des aktuellen Haushalts mit denen des Entwurfs zu vergleichen. Deswegen hat jeder interessierte Zuhörer unschwer erkennen können, dass der Bundesfinanzminister keine unterjährige „Wasserstandsmeldung“ vorträgt, sondern die geltenden Haushalts-Sollzahlen.

Ein weiterer Vorwurf lautete, der Bundesfinanzminister habe über das Überschreiten des „Maastricht-Defizits“ getäuscht. Öffentlich äußerte der Minister wiederholt die Erwartung, die Maastricht-Referenzkriterien würden gehalten, aber es würde „eng“ werden.

Hierzu hat der Ausschuss festgestellt: Die interne Einschätzung des Bundesministeriums der Finanzen über das zu erwartende gesamtstaatliche Defizit (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen) in der Abgrenzung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes entsprach genau diesen öffentlichen Äußerungen. Im September 2002 wurde intern von einem Defizit in Höhe von 2,6 bis 2,9 % ausgegangen. Das Bundesfinanzministerium stand mit seiner Einschätzung nicht alleine: Auch die unabhängigen Wirtschaftsforschungsinstitute erkannten erst im Oktober 2002, dass die 3 %-Defizitgrenze nicht eingehalten würde. Nur ein einziges Institut, das IfW, korrigierte schon wenige Tage vor der Wahl seine Prognose auf 3,1 %.

Die nach einer EG-Verordnung vorgesehene Meldung der vorläufigen Defizitzahlen an die Europäische Kommission erfolgte nach den Feststellungen des Ausschusses in Übereinstimmung mit der in der Europäischen Union geübten Praxis erst nach dem vertraglich vorgesehenen Zeitpunkt, um Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Fluthilfe und der Verbuchung von Bundesbankgewinnen vorher klären zu können. Ein Zusammenhang zwischen der Verspätung und der Bundestagswahl lässt sich nicht feststellen.

Der Bundesgesundheitsministerin war vorgeworfen worden, sie habe die Öffentlichkeit nicht ausreichend auf die finanzielle Situation der gesetzlichen Krankenkassen hingewiesen. Dabei hat sie selbst kurz vor der Wahl – wahrheitsgemäß – die Öffentlichkeit darüber unterrichtet, dass die Kassen im ersten Halbjahr 2002 ein Defizit von 2,4 Mrd. € „erwirtschaftet“ hätten. Wegen einer möglichen Beitragssatzanpassung der gesetzlichen Krankenkassen am Ende des Jahres 2002 verwies die Bundesgesundheitsministerin vor der Bundestagswahl jeweils auf die entsprechenden Stellungnahmen der zuständigen Krankenkassen. Eigene Prognosen stellte sie nicht an. Das ist auch nicht ihre Aufgabe.

Ihr wurde weiter vorgeworfen, das am Jahresende 2002 verabschiedete Beitragssatzsicherungsgesetz sei schon vor der Bundestagswahl in ihrem Ministerium vorbereitet worden, worüber sie geschwiegen habe.

Hierzu hat der Ausschuss festgestellt: Erst nach der Bundestagswahl gelangten dem Bundesgesundheitsministerium Hinweise aus der Pharmaindustrie zur Kenntnis, die darauf hindeuteten, dass die Arzneimittelausgaben – anders als bislang eingeschätzt – weiter überproportional steigen und die Vereinbarung zwischen der GKV und der KBV vom 30. Januar 2002 zur Reduzierung der Arzneimittelkosten um 4,6 % für den Rest des Jahres nicht mehr in dem erwarteten Umfang greifen würde. Ein Vorschaltgesetz zur Beitragssatzstabilisierung zu verabschieden, wie es von einer einzelnen Krankenkasse gefordert worden war, wurde vor Bekanntwerden der Abschlüsse des 3. Quartals der Krankenkassen im Bundesgesundheitsministerium weder für erforderlich noch für hilfreich gehalten.

Wegen der Anhebung des Beitragssatzes 2003 für die Arbeiter und Angestellten von 19,1 % auf 19,5 % im November 2002 war der Bundesregierung vorgehalten worden, auch dies habe sie vor der Wahl voraussehen können und der Öffentlichkeit mitteilen müssen. Die von der Bundesregierung vor der Bundestagswahl geäußerte Erwartung, der Rentenversicherungsbeitragssatz 2003 werde bei 19,3 % liegen, entsprach der festen Überzeugung des Bundesarbeitsministeriums und der zuständigen Abteilung im Bundeskanzleramt. Das Ministerium konnte sich hierbei auf eine entsprechende Einschätzung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW) und des Sachverständigenrates stützen.

B. Vorbemerkungen

I. Zu den Motiven für die Untersuchung

Am 22. September 2002 fand die Wahl zum 15. Deutschen Bundestag statt. Nachdem die Parteien CDU und CSU über viele Monate in den Umfragen geführt hatten, gelang es der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN kurz vor dem Wahltag, den Trend umzukehren. Mitentscheidend für diese Entwicklung war das zügig eingeleitete erfolgreiche Krisenmanagement zur Bewältigung der Hochwasserkatastrophe in den neuen Bundesländern im August 2002 und die klare Haltung der Bundesregierung in dem sich zunehmend verschärfenden Irak-Konflikt. Gleichwohl war der Ausgang der Wahl noch am Wahltag völlig offen.

Deutschland erlebte am 22. September 2002 einen der spannendsten Wahlabende. Die ersten Hochrechnungen ergaben für die Parteien von CDU und CSU einen leichten Vorsprung. Es zeichnete sich eine Zusammensetzung des 15. Deutschen Bundestages ab, in dem die CDU/CSU-Fraktion zusammen mit der FDP-Fraktion über eine Mehrheit der Mandate verfügen würde. Etwas vorschnell erklärte sich der Unionskandidat für das Amt des Bundeskanzlers, Dr. Edmund Stoiber, am frühen Wahlabend kurz vor 19:00 Uhr mit den Worten: „Wir haben die Wahl gewonnen“, zum Wahlsieger. Nach Mitternacht des Wahlabends dann die Überraschung: Das vorläufige amtliche Endergebnis ergab, dass die bisherige

Koalition aus SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auch im neu gewählten Bundestag über eine Mehrheit verfügen würde. Die Bundesregierung wurde von den Wählerinnen und Wählern bestätigt.

Die Union fühlte sich um den sicher geglaubten Wahlsieg gebracht. Diese Enttäuschung war vielleicht das eigentliche Motiv, den Wahlkampf in einem Untersuchungsausschuss aufzuarbeiten.

Dafür waren die Umstände günstig.

Im Oktober 2002 korrigierten einige Wirtschaftsforschungsinstitute ihre Prognose für das Wirtschaftswachstum im laufenden Jahr deutlich nach unten. In ihrer Gemeinschaftsdiagnose rechneten die Institute nur noch mit einem Wachstum von 0,4 % statt bisher 0,9 % (Das tatsächliche Ergebnis war noch enttäuschender: 0,2 %). Mitte Oktober lagen der Bundesregierung die Ergebnisse der Steuereinnahmen aus dem Monat September vor. Es zeichnete sich ab, dass ein Nachtragshaushalt verabschiedet werden müsste und das gemeinsame Defizit von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen die Maastricht-Grenze von 3 % überschreiten würde.

Die ungünstige Beschäftigungsentwicklung und ein entsprechender Druck auf die Effektiv-Löhne (negative Lohndrift) verschlechterte die Einnahmen der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung. Infolgedessen musste der Beitragssatz 2003 für die Rentenversicherung nicht wie vorgesehen um 0,2, sondern um 0,4 Prozentpunkte angehoben werden. Die Krankenkassen erhöhten ihre Beiträge zur Jahreswende von durchschnittlich 14,0 auf 14,3 %.

Am 14. November 2002 legte der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen vor dem Deutschen Bundestag Rechenschaft über den aktualisierten Stand des Bundeshaushalts ab und erläuterte die Ursachen für die Korrektur der Einschätzung seitens der Bundesregierung, nachdem er am Vortag bereits den Haushaltsausschuss informiert hatte.

Nachdem der ehemalige haushaltspolitische Sprecher von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Oswald Metzger in einer Fernseh-Sendung erklärt hatte, die Haushaltslöcher seien schon vor der Wahl voraussehbar gewesen, forderte der hessische Ministerpräsident Koch einen Untersuchungsausschuss im Deutschen Bundestag und sprach in diesem Zusammenhang von „vorsätzlichem Wahlbetrug“.

In der CDU/CSU hatte es zunächst Kritik an der Idee eines Untersuchungsausschusses gegeben. Nach Darstellung des Magazins „DER SPIEGEL“ zögerte die Bundesvorsitzende der CDU, Dr. Angela Merkel, zunächst, sich dem Vorschlag des hessischen Ministerpräsidenten anzuschließen *(DER SPIEGEL vom 25. November 2002)*. Die Berliner Tageszeitung „Der Tagesspiegel“ berichtete, „die CDU-Vize Anette Schavan habe sich empört, dass Koch die Fraktionsführung und deren Vorsitzende Angela Merkel regelrecht erpresst habe“ *(u. a. Die Welt vom 30. November 2002)*.

Am 18. November 2002 kündigte die Vorsitzende der CDU/CSU-Fraktion, Dr. Angela Merkel, an, ihre Fraktion werde „schnellstmöglich“ einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss mit dem Titel „Vorsätzlicher Wahlbetrug“ einsetzen. Die Opposition wie auch die Öffentlichkeit habe das Recht zu erfahren, was die rot-grüne Regierungskoalition vor der Bundestagswahl von der „Haushaltsschieflage“ gewusst habe. Dies gelte vor allem für den Bundesfinanzminister Hans Eichel *(Die Welt vom 19. November 2002, Dokument Nr. 4)*.

II. Ein unplausibler Vorwurf

Der Untersuchungsausschuss hatte sich laut Einsetzungsbeschluss mit der Frage zu befassen, ob und in welchem Umfang Mitglieder der Bundesregierung Bundestag und Öffentlichkeit hinsichtlich der Situation des Bundeshaushalts, der Finanzlage der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung sowie der Einhaltung der Kriterien des EG-Vertrages und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts durch den Bund vor der Bundestagswahl falsch oder unvollständig informiert haben.

1. Kein Informationsmonopol der Bundesregierung

Der Ausschuss konnte herausarbeiten, dass der Vorwurf der „Wahllüge“ schon vom Ansatz her nicht plausibel war. Die Bundesregierung verfügt nicht über ein Informationsmonopol und hat auch keinen relevanten Informationsvorsprung gegenüber der Öffentlichkeit. Alle Daten zur Wirtschafts- und Finanzlage, insbesondere die Einnahmen und Ausgaben des Bundes, sind öffentlich und jedermann zugänglich. Nur wenn es ein solches Informationsmonopol gäbe, stellte sich die Frage, ob dieses missbraucht oder gegebenenfalls fehlgebraucht worden ist.

Überzeugend insoweit war die Stellungnahme des ehemaligen Regierungssprechers, des Zeugen Uwe-Karsten Heye *(28. Sitzung, Protokoll Heye, S. 6)*. Er sagte dem Ausschuss:

> *„Wenn mir jemand einen solchen Vorschlag gemacht hätte, in Zeiten des Wahlkampfes den Versuch zu machen, die Öffentlichkeit zu düpieren und den Bundestag gar, dann hätte ich den ausgelacht und des Feldes verwiesen.“*

2. Keine falschen Tatsachen

Die jeweils von der Bundesregierung veröffentlichten Zahlen, etwa über die tatsächlichen Steuereinnahmen, die Ausgaben des Bundes oder das Halbjahresdefizit der gesetzlichen Krankenversicherungen sind von niemandem in Frage gestellt worden und waren nachweislich richtig. Die Veröffentlichungen waren vollständig. Damit blieb nur noch der Streit darüber, ob Erwartungen und Prognosen für die Zukunft dem jeweiligen Kenntnisstand der Bundesregierung entsprachen.

3. Keine Täuschung über Erwartungen

Die Fragestellung, ob die Bundesregierung über ihre Erwartungen getäuscht hat, setzt voraus, dass es eine von äußeren Einflüssen unabhängige, nur der Bundesregierung bekannte Wahrheit über den Zustand der öffentlichen Haushalte sowie der Renten- und Krankenversicherungsträger gibt und dass diese Wahrheit insbesondere unabhängig von dem Handeln und Sagen der Bundesregierung existiert. Diese Grundannahme ist falsch.

Die im Untersuchungsauftrag unterstellte „Täuschung“ der Öffentlichkeit müsste sich – wenn man das Wort „Täuschung“ ernst nimmt – auf Tatsachen beziehen. Nicht über – als solche kenntliche – Erwartungen, sondern nur über die tatsächliche Basis von Erwartungen kann getäuscht werden.

Tatsachen stehen jedoch gerade nicht in Frage. Niemand konnte im Juli, August oder September letzten Jahres sicher voraussagen, wie sich die Haushaltslage tatsächlich entwickeln würde. Prognosen im Sinne von unumstößlich sicheren Erwartungen waren nicht möglich.

Der Ausschuss hat sich intensiv mit der wirtschafts- und konjunkturpolitischen Beratung beschäftigt, insbesondere damit, was an Prognosegenauigkeit möglich war und ist sowie damit, was die Bundesregierung an Möglichkeiten hatte, die Wirtschaftsentwicklung positiv zu beeinflussen. Dabei ist klar geworden, dass die Vorhersagen in einem komplexen System von ineinander greifenden Gremien formuliert werden, in das neben der Bundesregierung, den Bundesländern – auch den unionsgeführten – und den kommunalen Spitzenverbänden auch wirtschaftswissenschaftliche Institute und Versicherungsträger, Verbände und unabhängige Experten eingebunden sind.

Die Prognosegenauigkeit, die sich mit diesem komplexen Instrumentarium erzielen lässt, nimmt im Jahresverlauf deutlich zu. Wirklich belastbare Voraussagen sind – ob Wahljahr oder nicht – erfahrungsgemäß aber erst im Herbst möglich. Die Ergebnisse dieser Beratungen und Berechnungen werden in den meisten Fällen auch der Öffentlichkeit und den zuständigen Gremien des Deutschen Bundestages zur Kenntnis gebracht, so dass ein hohes Maß an Transparenz gewährleistet ist. In die Überlegungen dieser Gremien, etwa in der Renten- und Krankenversicherung, fließen nicht nur alle verfügbaren Informationen über kassenmäßige Zu- und Abflüsse ein, sondern auch langjährige Erfahrungen mit saisonalen Schwankungen, Einmaleffekten wie Weihnachts- und Urlaubsgeld sowie nicht zuletzt die Konjunkturprognosen der etablierten Wirtschaftsforschungsinstitute.

Von daher haben sich die Lügenvorwürfe als unplausibel erwiesen.

III. Wahlversprechen der Union und das Verhalten der B-Länder

1. Die Wahlversprechen der Union

Widersprüchlich ist der Vorwurf der Wahllüge von Seiten der Unions-Parteien und der FDP angesichts ihrer eigenen Ankündigungen im Bundestagswahlkampf im Jahre 2002.

In den entscheidenden Gremien, Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ und Finanzplanungsrat, sitzen der Bund und die Länder gemeinsam. Aus diesen Gremien hatte insbesondere der Finanzminister des damaligen Kanzlerkandidaten der Unionsparteien den gleichen Informationsstand wie der Bundesfinanzminister *(so Prof. Dr. Faltlhauser vor dem Bayerischen Landtag, Plenarprotokoll 14/103, S. 7510).*

Einerseits ist von CDU/CSU geltend gemacht worden, sie hätten frühzeitig erkannt und öffentlich gemacht, dass der Bundeshaushalt 2002 schon im Juni 2002 „geplatzt“ sei und das Maastricht-Kriterium von 3 % verfehlt werden würde *(Faltlhauser, Pressekonferenz vom 25. Juli 2002: „unter keinen Umständen“).* Andererseits hinderte dies den damaligen Kanzlerkandidaten der Unionsparteien nicht daran, in seinem 100-Tage-Programm zusätzliche Ausgaben von weit über 20 Mrd. € allein für das „Familiengeld“ und Steuersenkungen von rund 60 Mrd. € für den Fall seines Wahlsieges zu versprechen. Im Deutschen Bundestag vertrat er noch kurz vor der Wahl die Auffassung, für die Finanzierung der Flutschäden über neue Schulden sei auch noch Luft *(BT-Drs. 14/9905).*

Vor diesem Hintergrund verwahrte sich der frühere haushaltspolitische Sprecher der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Oswald Metzger, im Ausschuss auch mit Nachdruck gegen das Ansinnen der Union, ihn zum Kronzeugen gegen die Bundesregierung zu machen und fügte hinzu *(28. Sitzung, Protokoll Metzger, S. 41)*:

> *„Unser Haushaltsreferent hat mit unseren Bordmitteln die Wahlprogramme aller damaligen Bundestagsparteien analysiert und die Wahlversprechungen in Zahlen quantifiziert. Ich habe vorhin einfließen lassen, dass das ehrlichste Wahlprogramm die Sozialdemokratische Partei Deutschlands hatte. Sie haben von allen Parteien am wenigsten versprochen. Die Grünen waren großzügiger. Die CDU war sehr großzügig. Und am großzügigsten waren die Liberalen. Nach dem Programm der Liberalen hätten wir, wenn wir das Programm ernst genommen hätten, pro Jahr gesamtstaatlich dreistellige Milliarden-Euro-Beträge verloren. (...)*
>
> *Das Sofortprogramm, das Fünf- oder Sieben-Punkte-Programm der Union hätte nach unserer Hochrechnung 20 Mrd. € gekostet. Das gesamte Programm – die dreimal 40, also: 40 % Staatsquote, Sozialversicherungsbeiträge und Grenzsteuersatz – hätte fast einen Betrag im dreistelligen Milliarden-Euro-Bereich gekostet. Und der Tarif der Liberalen war – trotz Subventionsabbaus und Abbaus von Mehrausgaben – deutlich im dreistelligen Milliarden-Euro-Bereich. Das waren unsere Bordmittelhochrechnungen (...)“*

Die vom Zeugen Metzger vorgetragenen Zahlen lassen sich anhand des CDU/CSU-Wahlprogramms leicht verifizieren.

Auszug aus dem Wahlprogramm von CDU/CSU für die Bundestagswahl 2002:

> ***„Wir tun was für alle Familien – indem wir schrittweise ein Familiengeld einführen. So holen wir Kinder aus der Sozialhilfe heraus.***
>
> - *Ab 2004 werden wir mit der Einführung eines Familiengeldes beginnen. Für jedes Kind unter drei Jahren erhalten Eltern 600 Euro Familiengeld pro Monat. Für jedes Kind ab drei bis unter 18 Jahren werden 300 Euro pro Monat gezahlt. Für Kinder ab 18 Jahre, die sich in Ausbildung befinden, bekommen Eltern 150 Euro (170 ab dem vierten Kind).*
> - *Bei den Beiträgen zur Sozialversicherung wollen wir Eltern durch einen Kinder-Bonus für jedes Kind entlasten. Auch damit werden wir ein deutlich besseres Klima für Kinder in unserem Land schaffen. Familie und Beruf werden durch das Familiengeld besser miteinander vereinbar sein.*

Mit der Anzahl der im Jahre 2001 in Deutschland lebenden minderjährigen Kinder *(Statistisches Bundesamt, Jahrbuch 2003: bis 3 Jahre: 2.197.000 Kinder; 3 bis 18 Jahre: 12.633.900 Kinder)* multipliziert würden sich die jährlichen Ausgaben allein für minderjährige Kinder in der Bundesrepublik auf 61,3 Mrd. € belaufen. Im Jahre 2002 sind nach

geltendem Recht für Kindergeld, Kinderfreibeträge und Erziehungsgeld rund 39,5 Mrd. € aufgewendet worden.

2. Verhalten der Landesfinanzminister der B-Länder

a) Hessen

Einen Tag, nach dem der hessische Ministerpräsident Koch in der Öffentlichkeit diesen Untersuchungsausschuss gefordert hatte *(Leipziger Volkszeitung vom 15. November 2002)*, brachte sein Kabinett für das Jahr 2002 einen Nachtragshaushalt in den Landtag ein, in welchem die Nettokreditaufnahme von 817,8 Mio. € auf 1.987,8 Mio. € mehr als verdoppelt werden sollte *(Haushaltsgesetz 2002: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Teil I – 21. Dezember 2001; Entwurf Nachtragshaushaltsgesetz 2002: Hess LT-Drs. 15/4635).* In der Begründung des Entwurfs heißt es:

> *„Nach Bekanntwerden und Auswertung der Steuerergebnisse des dritten Quartals, das den steuerstarken Monat September mit einschließt, zeichnet sich eine markante Ausweitung der Finanzierungslücke ab“ (a.a.O., S. 3).*

In seiner Einbringungsrede bezog sich der hessische Finanzminister Weimar auf die aktuellen Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ und führte zu seiner Rechtfertigung aus:

> *„Die Landesregierung hat nach Erlass einer Sofortsperre unverzüglich und angemessen gehandelt und am 3. Juli 2002 eine Bewirtschaftungsregelung erlassen. Wir befanden uns mit dieser Maßnahme – Haushaltssperre bzw. Bewirtschaftungsregelung statt Nachtragshaushalt – im Einklang mit fast allen anderen Bundesländern. Ich sage dazu: auch mit dem Bund, wie allgemein bekannt ist. Hätten wir damals dennoch einen Nachtragshaushalt eingebracht, so würden wir heute vor keiner anderen Situation stehen und müssten erneut einen Nachtragshaushalt einbringen (…)“ (Hessischer Landtag, Plenarprotokoll 15/124, S. 8700).*

b) Bayern

Widersprüchlich ist die Kritik an der Bundesregierung, sie habe vor der Bundestagswahl ihrer Finanzplanung die Mai-Schätzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ zugrunde gelegt. Genau so verhielt sich auch der bayerische Finanzminister mit seinem Entwurf für den Doppelhaushalt 2003/2004 *(Bay. LT-Drs. 14/10114)* bis in den November hinein und rechtfertigte sich hierfür vor dem Bayerischen Landtag am 12. Dezember 2002:

> *„(…) gestatten Sie mir eine Vorbemerkung zum Verfahren: Es ist nötig, weil sich die Kollegen der SPD (...) über zwei Dinge beklagt haben, nämlich, dass erstens der Haushaltsentwurf trotz der verschlechterten Entwicklung der Steuereinnahmen auf der Grundlage der Mai-Steuerschätzung aufgestellt wurde und zweitens, dass erst im November die Konsequenzen aus der schlechten Entwicklung für den Entwurf des Doppelhaushalts 2003/2004 gezogen wurden.*
>
> *Zunächst einmal zur ersten Klage. Es hat überhaupt keinen Wert, Sie müssen den Haushalt auf der Basis einer offiziellen Steuerschätzung aufstellen. (…) Alle Länder und der Bund halten sich an die Steuerschätzung, und zwar an die aktuellste. Die aktuellste war für die Aufstellung dieses Haushalts die Mai-Steuerschätzung. Anders kann und darf ich mich nicht verhalten. Wer dies leugnet, kennt das System in unserem Land nicht. Wer das leugnet, will von Seriosität und Berechenbarkeit abgehen. (…)“ (Bay. Landtag, Plenarprotokoll 14/107 S. 4464 f.)*

Überzeugender hätte Herr Prof. Dr. Faltlhauser auch als Zeuge vor dem Untersuchungsausschuss den Bundesfinanzminister nicht entlasten können.

C. Zu den Vorwürfen im Einzelnen

I. Die konjunkturelle Entwicklung

In dem Untersuchungsauftrag ist die Prüfung der Frage, ob Mitglieder der Bundesregierung Bundestag und Öffentlichkeit über die wirtschaftliche Entwicklung falsch oder unvollständig informiert haben, nicht explizit enthalten. Wegen der maßgeblichen Bedeutung der wirtschaftlichen Entwicklung für die Einnahmen und Ausgaben des Bundes sowie für die Einnahmen der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung schließt der Untersuchungsauftrag diese Fragestellung jedoch notwendigerweise ein.

1. Wesentliches Ergebnis der Beweisaufnahme

Für die Planung der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik von Bund und Ländern gibt es einen eingeübten Prognosekalender. Im Herbst des Vorjahres begutachtet der Sachverständigenrat die wirtschaftliche Entwicklung und gibt Empfehlungen an die Politik. Die Bundesregierung legt im Januar als Planungsgrundlage für ihre Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik den Jahreswirtschaftsbericht vor. Im März erstellen die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute ihre Gemeinschaftsdiagnose „zur Lage der Weltwirtschaft und zur Lage der deutschen Wirtschaft“. Im April trifft ein „interministerieller Arbeitskreis“ der Bundesregierung eine aktualisierte mittelfristige Vorausschätzung. Diese ist Grundlage für die Mai-Schätzung des Bund-Länder-Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ und die Koordination der Haushaltspolitik von Bund und Ländern in der Juni-Sitzung des Finanzplanungsrates. Im Oktober legen die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute eine erneute Gemeinschaftsdiagnose vor. Darauf aufbauend gibt der interministerielle Arbeitskreis seine kurzfristige Vorausschätzung für die Novembersitzungen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ und den Finanzplanungsrat.

Dazwischen beobachtet die Bundesregierung die Konjunktur, ohne eigene aufwändige Schätzungen vorzunehmen. Der Sachverständigenrat ist nach § 6 Abs. 2 des Sachverständigenratsgesetzes verpflichtet, zwischendurch ein zusätzliches Gutachten zu erstatten, wenn Entwicklungen erkennbar werden, welche die Stabilitätsziele gefährden.

Für das Jahr 2002 erwartete der Sachverständigenrat in seinen Empfehlungen vom November 2001 ein reales Wirtschaftswachstum von 0,7 % *(Jahresgutachten 2001/02*

des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; BT-Drs. 14/7569, S. 174, Tz. 281). In ihrer Jahresprojektion 2002 im Jahreswirtschaftsbericht vom 31. Januar 2002 ging die Bundesregierung in realer Rechnung von einem BIP-Zuwachs von rund einem ¾ % aus *(BT-Drs. 14/8175, Tz. 204, 208)*. Sie wies dabei ausdrücklich auf die Unsicherheit ihrer Projektion hin:

> *„Die Wachstumsprognosen sind gegenwärtig mit außergewöhnlich großen Unsicherheiten behaftet."*

Die Projektion aus dem Jahreswirtschaftsbericht legte die Bundesregierung ihrer Finanzplanung im Jahre 2002 zugrunde und hielt sie bis nach der Bundestagswahl aufrecht *(Finanzplan des Bundes 2002 bis 2006 vom 16. August 2002, BT-Drs. 14/9751, S. 87)*. Sie überprüfte sie laufend anhand der Wachstumsprognosen der unabhängigen Wirtschaftsforschungsinstitute, des IWF, der OECD sowie einzelner Banken. Diese Prognosen bewegten sich bis einschließlich August 2002 in einem Rahmen von 0,6 % bis 1,2 %. Besondere Bedeutung kommt hierbei der Gemeinschaftsdiagnose der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute vom April 2002 zu. Diese rechneten für das Jahr 2002 mit einer Zunahme des Bruttoinlandsprodukts von real 0,9 % *(Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2002 vom 19. April 2002, ifo Schnelldienst 8/2002, S. 16)*. Allen Prognosen gemein war die Annahme, dass das Jahr 2002 verhalten starten und die Konjunktur in der zweiten Jahreshälfte deutlich an Fahrt gewinnen würde *(Jahresgutachten SVR, BT-Drs. 14/7569, S. 174: 4. Quartal um 2,8 %; Gemeinschaftsdiagnose, ifo Schnelldienst 8/2002, S. 22: „im Jahresverlauf 2002 um 2 ¼ %")*. Für diese Entwicklung sprach auch der von der Bundesregierung beobachtete Konjunkturklima-Index des ifo-Instituts München: Seit den Terror-Anschlägen in New York und Washington D.C. vom 11. September 2001 hatten sich die Geschäftserwartungen der westdeutschen Industrieunternehmen Monat für Monat verbessert und dann stabilisiert; erst im August rutschte der Index wieder leicht ins Minus.

Nur ein einziges Institut korrigierte seine Wachstumsprognose schon vor der Bundestagswahl nach unten: Das Institut für Weltwirtschaft in Kiel (IfW) reduzierte am 18. September 2002 seine Wachstumserwartung für 2002 von 1,2 % auf 0,4 % und machte dies öffentlich.

Erst die Daten zum Auftragseingang und zur Produktion für August und September, die Anfang Oktober bzw. Anfang November vorlagen, ließen eine Belebung im Jahresverlauf zunehmend unwahrscheinlich werden. In ihrem Herbstgutachten vom 22. Oktober 2002 kamen die Institute dann zu dem Schluss:

> *„Die deutsche Wirtschaft befindet sich in einer schwierigen Lage. Der für dieses Jahr prognostizierte Aufschwung hat nicht eingesetzt, weil mit den drastischen Einbrüchen an den Aktienmärkten und den internationalen politischen Spannungen unvorhersehbare Schocks aufgetreten sind, welche die Konjunkturaussichten abrupt verschlechtert haben. Diese Entwicklung kann jedoch nicht der Wirtschaftspolitik angelastet werden." (Herbstgutachten, ifo Schnelldienst 20/2002, S. 32)*

Die Institute korrigierten ihre Wachstumsprognose für 2002 nach unten auf nunmehr 0,4 %, die Bundesregierung auf ½ %. Im Nachhinein ermittelte das Statistische Bundesamt ein BIP-Wachstum für 2002 in Höhe von 0,2 % (Stand 4. Juli 2003).

Die Fachleute der großen Wirtschaftsforschungsinstitute gingen bis in den Oktober 2002 nicht von einer im Herbst erheblich verschlechterten Konjunktur aus. Zu seiner eigenen skeptischeren Prognose vom 18. September 2002 sagte Prof. Dr. Ullrich Heilemann vom IfW vor dem Ausschuss, sie sei ein „Signal" gewesen, allerdings für die Bundesregierung „keine Verpflichtung zur Prognoserevision" *(5. Sitzung Protokoll Sachverständigenanhörung, S. 23)*.

Für eine Revision der eigenen Prognose zum Wirtschaftswachstum (0,7 %) sah auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung keine Veranlassung. Die Sachverständigen hatten die Entwicklung durchaus verfolgt, aber sich nicht veranlasst gefühlt, dem Bundeskanzler einen Brief zu schreiben, wie es bei anderen Gelegenheiten schon praktiziert worden ist, geschweige denn ein Sondergutachten vorzulegen. Prof. Dr. Heilemann beschreibt das Verhalten des Sachverständigenrates: „Es hat eine Art business as usual gegeben und die Korrekturen waren durchaus im Bereich des Üblichen." *(5. Sitzung, Protokoll Sachverständigenanhörung, S. 23)*.

Mit einem wirtschaftlichen Aufschwung in der zweiten Jahreshälfte 2002 rechnete übrigens auch die Berliner CDU. Ihren Normenkontrollantrag beim Berliner Verfassungsgerichtshof *(Az: VerfGH 125/02)* gegen das Berliner Haushaltsgesetz 2002/2003 begründete sie damit, dass die Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Lage durch den Haushaltsgesetzgeber in deutlichem Gegensatz zur Auffassung der gesetzlich verankerten Organe der finanz- und wirtschaftspolitischen Meinungs- und Willensbildung stehe. Sie beruft sich dabei auf den Sachverständigenrat, nach dem im Jahr 2002 mit einer positiven Konjunkturentwicklung zu rechnen gewesen sei, und auf die Frühjahrsdiagnose der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute, die für 2002 eine erhebliche Wachstumsbeschleunigung erwartet hätten *(http://www.berlin.de/SenJust/Gerichte/LVerfGH/presse/archiv/16056/ index.html)*.

2. Bewertung

Die Bundesregierung hat sich in ihrer Konjunktureinschätzung für das Jahr 2002 im Wesentlichen an den Wirtschaftsforschungsinstituten orientiert. Daraus kann ihr kein Vorwurf gemacht werden. Sie hatte auch keine Veranlassung, von ihrer bisherigen Wachstumsprognose für das laufende Jahr von einem ¾ % abzugehen, als es im August und September erstmals vereinzelte Anzeichen für eine wirtschaftliche Eintrübung gab.

Ihre Wirtschaftsprognose vom Januar 2002 orientierte die Bundesregierung erkennbar an den Empfehlungen des Sachverständigenrates und an den sonst zur Verfügung stehenden Prognosen. Sie bewegte sich gemessen an den Erwartungen unabhängiger Institute vorsichtig im unteren Mittelfeld des Prognosespektrums.

Prognosen nimmt die Bundesregierung nicht als unbeteiligter Beobachter zur Kenntnis. Das Handeln der Bundesregierung selbst ist ein wichtiger Faktor, um wirtschaftlichen Positivszenarien zum Durchbruch zu verhelfen und Einbrüche zu verhindern. Auch das Abrücken von Erwartungen – gleich, ob Wahljahr oder nicht – ist selbst ein ökonomisches Faktum, das einer Rechtfertigung bedarf. Eine solche Rechtfertigung war im Sommer und Spätsommer 2002 nicht gegeben. Der Finanzminister der größten Volkswirtschaft im Euro-Raum braucht eine sichere und verlässliche Grund-

lage, bevor er psychologisch bedeutsame und ökonomisch mit weitreichenden Konsequenzen verbundene Feststellungen in die Öffentlichkeit weiterträgt.

Ein ernst zu nehmendes Anzeichen für eine Verschlechterung der Konjunkturlage war die dritte Absenkung des ifo-Geschäftsklimaindex in Folge, die Ende August vom ifo-Institut für Wirtschaftsforschung München angezeigt wurde. Auch zu dieser Zeit jedoch war der Trend bei den wichtigen Konjunkturindikatoren Auftragseingang und Produktion in der Industrie noch aufwärts gerichtet. Die Bundesregierung hatte daher zwar Anlass zu erhöhter Wachsamkeit, aber keineswegs Veranlassung, der von den Wirtschaftsexperten erwarteten gesamtwirtschaftlichen Belebung im weiteren Jahresverlauf zu widersprechen. Sie hatte auch keine verlässliche Basis, von ihrer Wachstumsprognose von ¾ % abzurücken. Dies umso weniger, als die nächste turnusmäßige und auf gesicherten Daten beruhende Überprüfung der Projektion im Oktober anstand.

In der konjunkturell schwachen Phase 2002 wäre es fahrlässig gewesen, die noch nicht gefestigte Lage durch möglicherweise falsche Ankündigungen zu destabilisieren und damit den erwarteten und erhofften Aufschwung zu gefährden. Hier liegt die politische Verantwortung des Bundesfinanzministers. Wirtschaftspolitisch war das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren angesichts der konjunkturellen Lage zwingend geboten. Eine andere Politik hätte zur Verschärfung der sich erst zum Ende des Jahres abzeichnenden Wachstumsdelle geführt.

Von Seiten der Bundesregierung trotz dieser Ausgangslage öffentlich Negativprognosen abzugeben, hätte die Gefahr äußerst negativer wirtschaftlicher Auswirkungen mit sich gebracht. Aussagen zur wirtschaftlichen Entwicklung selbst sind wichtige konjunkturelle Einflussfaktoren. Sie prägen das Stimmungsbild der Wirtschaftssubjekte. Negative Prognosen auf der Basis nicht belastbarer Daten, die zudem im Widerspruch zu der Einschätzung der meisten Wirtschaftsexperten gestanden hätten, hätten Verbraucher und Investoren tief verunsichert und der Volkswirtschaft geschadet.

II. Situation des Bundeshaushalts

1. Wesentliches Ergebnis der Beweisaufnahme

Zu dem Vorwurf, die Bundesregierung habe den Bundestag und die Öffentlichkeit über die Situation des Bundeshaushaltes falsch oder unvollständig informiert, hat der Ausschuss im Wesentlichen folgenden Sachverhalt festgestellt:

Der zum 1. Januar 2002 in Kraft getretene Bundeshaushalt sah Steuereinnahmen in Höhe von 199,2 Mrd. € und eine Nettokreditaufnahme von 21,1 Mrd. € vor *(Haushaltsgesetz 2002 vom 20. Dezember 2001, BGBl. I S. 3964)*. In öffentlichen Erklärungen wies der Bundesfinanzminister wiederholt darauf hin, „der Haushalt ist auf Kante genäht“ und Platz für zusätzliche Ausgabenwünsche gebe es nicht, auch keine Risikoreserven *(Bundesminster Hans Eichel bei der Beschlussfassung des Deutschen Bundestages über den Bundeshaushalt 2002 am 27. November 2001, Plenarprotokoll 14/203, S. 19939 (A))*.

Über die Entwicklung des Bundeshaushalts, insbesondere über die Einnahmen und Ausgaben des Bundes unterrichtete die Bundesregierung den Bundestag und die Öffentlichkeit im Laufe des Jahres 2002 fortlaufend. Insbesondere in den Monatsberichten des Bundesfinanzministeriums, die seit August 2001 monatlich sowohl in gedruckter Fassung als auch im Internet veröffentlicht werden, listete die Bundesregierung alle ihr zur Verfügung stehenden Daten über die Einnahmen und Ausgaben des Bundes auf. In diesen Berichten wird für alle Steuerarten getrennt der aktuelle kassenmäßige Eingang aufgeführt und sowohl mit dem im Bundeshaushalt veranschlagten Soll als auch mit dem jeweiligen Ergebnis des entsprechenden Vorjahreszeitraumes verglichen. In gleicher Weise werden die bereits getätigten Ausgaben dargestellt – und zwar zum einen getrennt nach ökonomischen Arten und zum anderen getrennt nach Aufgabenbereichen. Fehler in den Unterrichtungen oder den Veröffentlichungen konnten nicht ermittelt werden.

Im Mai 2002 tagte der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“. Für den Bund rechnete der Arbeitskreis mit einem Steueraufkommen für 2002 in Höhe von 196,4 Mrd. €. Er korrigierte damit seine vorangegangene Schätzung vom November 2001 um 1,5 Mrd. € nach unten. Die Ergebnisse der Steuerschätzung wurden vom Bundesfinanzministerium im Monatsbericht Juni 2002 veröffentlicht *(BMF, Monatsbericht 06.2002, S. 39 ff.)*. Zusätzlich wurde der Finanzausschuss des Bundestages am 5. Juni 2002 von der Parlamentarischen Staatssekretärin im BMF Dr. Barbara Hendricks und dem Vorsitzenden des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ Dr. Schoof über die Ergebnisse des Arbeitskreises vom Mai detailliert unterrichtet.

Die nächste Schätzung des Arbeitskreises stand danach turnusmäßig erst wieder im November an. Dazwischen erfolgen keine Steuerschätzungen. Das Bundesfinanzministerium beobachtet zwar in der Zwischenzeit die kassenmäßigen Einnahmen der einzelnen Steuerarten und die Ausgaben aus dem Bundeshaushalt und veröffentlicht diese Zahlen im aktuellen Monatsbericht. Die positiven bzw. negativen Sollabweichungen sowohl auf der Einnahme- als auch auf der Ausgabenseite werden addiert bzw. subtrahiert. Der Minister erhält aus der Haushaltsabteilung für jeden Monat eine so erstellte Haushalts-Übersicht. Eine solche Übersicht wird nicht veröffentlicht.

Im Juli 2002 gingen beim Bundesfinanzministerium die vorläufigen Zahlen über die Steuereinnahmen aus dem Monat Juni ein, welche deutlich hinter den Erwartungen zurückblieben. Auch diese Zahlen wurden im Monatsbericht Juli des BMF veröffentlicht *(BMF, Monatsbericht 07.2002, S. 14, 18-22)*. Eine schematische Hochrechnung dieser Steuerzahlen auf das Gesamtjahr, ohne Berücksichtigung der Konjunkturprognosen, ergab ein zusätzliches Defizit von über 10 Mrd. €. Für die Verabschiedung eines Nachtragshaushaltes für das Haushaltsjahr 2002 sah die Bundesregierung zu diesem Zeitpunkt jedoch keinen Anlass. Die Leitung des Bundesfinanzministeriums (Minister und Staatssekretäre) war der festen Überzeugung, trotz dieser Schwierigkeiten den Haushalt 2002 im Einklang mit dem Haushaltsrecht ohne Nachtrag abschließen zu können. Zum Einen hielt das Finanzministerium diese Hochrechnung aufgrund eines einzigen Monats für eine nicht ausreichende Basis, zum Anderen stützte es sich auf die Erfahrung früherer Jahre, in denen es gelungen war, Mehrausgaben von bis zu 9 Mrd. € ohne Erhöhung der Nettokreditaufnahme im Ergebnis ausgleichen zu können. Aus Sicht des Bundesfinanzministeriums bestanden selbst für den Fall eines beträchtlichen zusätzlichen Kreditbedarfes noch mehrere haushaltsrechtlich zulässige Handlungsoptionen: Es hätten noch nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigungen aus den Vorjahren in Höhe von 7,5 Mrd. €

genutzt werden können. Zusätzliche Privatisierungserlöse hätten durch Verkauf von Telekom-Aktien an die Kreditanstalt für Wiederaufbau erzielt werden können. Erwogen wurde auch, den Haushalt nach § 25 Bundeshaushaltsordnung i.V.m. § 2 Haushaltsgesetz 2002 mit einem Fehlbetrag abzuschließen. Bestätigt sah sich die Leitung des Ministeriums in ihrer Einschätzung, als sich die Entwicklung nur einen Monat später wieder verbesserte: Die Lücke in der Haushaltshochrechnung sank wieder um 1,1 Mrd. € *(Dokument Nr. 31).*

Nicht bestätigen ließ sich ein zu dieser Frage in der Öffentlichkeit mehrfach konstruierter Dissens zwischen Fach- und Leitungsebene im Ministerium. Alle wesentlichen Überlegungen und Einschätzungen aus den Fachreferaten über die Steuereinnahmen und die Haushaltsentwicklung wurden von dem Minister mit den Staatssekretären im Leitungskollegium analysiert und beraten. Insbesondere waren die Vermerke des Steuerschätzers Dr. Schoof und die Übersichten aus der Haushaltsabteilung vom Juli 2002 Gesprächsthema zwischen dem Minister und seinen Staatssekretären. Der zuständige Staatssekretär Dr. Overhaus, der auf Jahrzehnte lange Erfahrung mit Bundeshaushalten zurückblicken konnte, überzeugte den Minister davon, dass die Juni-Zahlen allein keine hinreichende Handlungsgrundlage für weitreichende Schritte sein könnten. Auch die Fachreferate sahen das so:

– Das Haushaltsreferat II A 2 hatte in seinem Vermerk vom 17. Juli 2002 darauf hingewiesen: „Aus dem derzeitigen Finanzierungssaldo ... können keine Rückschlüsse auf den weiteren Jahresverlauf gezogen werden.“

– Der vom Ausschuss angehörte Steuerschätzer Dr. Schoof bestätigte das mit Blick auf die Körperschaftsteuer, die im Juni 2002 mit -76,3 % besonders deutlich eingebrochen erschien: „Diese Kassenergebnisse sagen also nichts darüber aus, was tatsächlich passiert“ *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Schoof, S. 103).*

– Explizit gegen das Ziehen voreiliger Schlüsse aus den Steuerzahlen sprach sich der als Zeuge vernommene Leiter des Generalreferats Finanzpolitik, Dr. Kastrop, aus: „Wir hatten aber insbesondere die Ergebnisse von Juli und August. Nach meiner Erinnerung gab es da auch auf der Haushaltsseite eine Verbesserung, sodass die Daten, über die ich zu dem Zeitpunkt unterrichtet war, es jedenfalls nicht nahe legten, dem Minister irgendeinen Wechsel in der Bewertung der Situation vorzuschlagen“ *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Kastrop, S. 77).*

Nicht nur die Fachbeamten des Ministeriums, auch der Sachverständigenrat hielt nichts von Zwischenschätzungen. Der „Wirtschaftsweise“ Prof. Dr. Kromphardt erläuterte dem Ausschuss: „Bevor die amtlichen September-Zahlen über das Steueraufkommen vorliegen, kann man zwar immer eine Prognose machen, aber eine fundierte Schätzung, auf die man in starkem Maße politische Entscheidungen basieren kann, konnte man eigentlich erst machen, als die September-Zahlen vorlagen. Das war im Oktober der Fall“ *(5. Sitzung, Protokoll Sachverständigenanhörung, S. 15).*

Am 12. September 2002 stand erst Minister Eichel, später der Parlamentarische Staatssekretär beim BMF, Karl Diller, dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages für Fragen über den aktuellen Stand des Bundeshaushalt zur Verfügung. Die der Fraktion der CDU/CSU angehörenden Ausschussmitglieder verzichteten auf die Beratung dieses Tagesordnungspunktes. Dieser wurde daraufhin abgesetzt.

In der Bundestagsdebatte vom selben Tage stellte der Bundesfinanzminister den Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2003 vor *(Plenarprotokoll, 14/252, S. 25460).* Dieser war – wie in allen Vorjahren – auf der Grundlage der Mai-Schätzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ aufgestellt. Der Minister referierte über die Veränderungen des Entwurfs gegenüber den Zahlen des Haushalts 2002. Unter anderem verglich er – wie in der Einbringungsrede eines Bundesfinanzministers üblich – die Soll-Zahlen der Nettokreditaufnahme in dem Entwurf mit den Soll-Zahlen des in Kraft befindlichen laufenden Haushalts *(Plenarprotokoll, 14/252, S. 25461 (B)).* Dies war für jeden Abgeordneten erkennbar. Für die Annahme, der Bundesminister habe abweichend von der parlamentarischen Praxis eine aktuelle Hochrechnung über den voraussichtlichen Jahresabschluss 2002 verkünden wollen, gab es aus dem Plenum, etwa durch Zwischenrufe, Zwischenfragen oder in Redebeiträgen, keine Hinweise.

Um den 20. September 2002 verbreitete der haushaltspolitische Sprecher der CDU/CSU-Fraktion Austermann, im Haushalt 2003 klaffe eine Lücke von 20 Mrd. €, für die Staatssekretär Dr. Overhaus unter dem Namen „Giftliste“ Sparvorschläge habe erarbeiten lassen. Tatsächlich hatte der Staatssekretär seine Mitarbeiter aufgefordert, für den Fall, dass die wirtschaftliche Entwicklung sehr schlecht läuft, die Verteilung irgendeines einzusparenden Gesamtbetrages proportional zum Haushaltsvolumen auf die Einzelpläne vorzuüberlegen. Eine Liste mit konkreten Einzelmaßnahmen ist nicht erstellt worden. In den Fachreferaten eines jeden Finanzministeriums werden solche Listen zur Überprüfung von Einsparpotentialen permanent geführt. Die „Giftliste“ ist eine langjährige Einrichtung des Bundesfinanzministeriums. In ihr finden sich alle denkbaren Möglichkeiten, zu höheren Einnahmen und zu niedrigeren Ausgaben zu gelangen. Dort finden sich viele „alte Bekannte“, die immer wieder in der politischen Diskussion eine Rolle spielen.

Mitte Oktober lagen dem Bundesfinanzministerium die Steuerzahlen für den aus der Sicht des Bundesfinanzministeriums bedeutenden Steuermonat September vor. Die erwartete Einnahmeverbesserung trat nicht ein und das Ministerium vermutete, dass die Steuereinnahmen des Bundes wohl um ca. 6 Mrd. € hinter den Erwartungen zurückbleiben würden. Hiervon waren nicht nur das Bundesfinanzministerium, sondern auch die meisten Wirtschaftsforschungsinstitute überrascht *(vgl. hierzu: Gemeinschaftsdiagnose der wirtschaftswissenschaftlichen Institute vom 18. Oktober 2002, ifo Schnelldienst 20/2002, S. 29).* Auf der Ausgabenseite erforderten die inzwischen auch verschlechterten Arbeitmarktzahlen einen Mehrbedarf von ca. 4,5 Mrd. €.

Nachdem der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ im November 2002 die prognostizierten Steuereinnahmen für den Bund nochmals nach unten korrigiert hatte *(BMF, Monatsbericht 12.2002, S. 43 ff.),* hielt die Bundesregierung die Einbringung eines Nachtragshaushalts für notwendig. Durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2002 vom 23. Dezember 2002 wurde die Nettokreditaufnahme auf 34,6 Mrd. € festgesetzt *(BGBl. I 4593).* Der vorläufige Abschluss des Haushalts 2002 ergab ein tatsächliches Defizit von 31,9 Mrd. Die Steuereinnahmen des Bundes in 2002 betrugen im Ergebnis 192,1 Mrd. €. Das Defizit war nicht zuletzt deswegen deutlich kleiner als im Nachtragsetat veranschlagt, weil die Körperschaftsteuer anders als die noch im November von dem Arbeitskreis geschätzten 425 Mio. € tatsächlich 1.432 Mio. € ergab *(BMF, Monatsbericht 01.2003, S.11).*

Nettokreditaufnahme im Vergleich in Mrd. €:

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
HaushaltsG	23,2	22,0	35,3	24,9	30,6	27,3	28,8	27,4	25,3	22,3	21,1
NachtragsHH	20,7	34,5				36,2					34,6
Ist	19,7	33,8	25,6	25,6	40,0	32,6	28,9	26,1	23,8	22,8	31,8

Quelle: jeweiliges BGBl.; BMF, Finanzbericht 2004

Von dem schlechten Steueraufkommen im Herbst 2002 waren die Länderfinanzminister genauso überrascht worden wie das Bundesfinanzministerium. Auch die hessische Landesregierung wartete die November-Steuerschätzung ab, bevor sie am 15. November 2002 einen Entwurf eines Nachtragshaushaltsgesetzes in den Landtag einbrachte.

2. Bewertung

Über die Situation des Bundeshaushalts hat die Bundesregierung stets zutreffend und vollständig informiert. Sie hat gegenüber dem Bundestag alle Berichtspflichten erfüllt und ist dem Anspruch der Öffentlichkeit auf Information umfassend gerecht geworden.

Ihre Erwartungen stützte die Bundesregierung auf solide Grundlagen und zog daraus plausible Schlüsse. Dass sich die Steuereinnahmen rückblickend anders entwickelten als erwartet, war weder für die Bundesregierung noch für Wirtschaftsforscher und Länderfinanzminister vorhersehbar.

a) *Umfassende Informiertheit des Bundesfinanzministers*

Bundesfinanzminister Hans Eichel konnte dem Ausschuss überzeugend darlegen, dass ihn alle wesentlichen Informationen und Erkenntnisse seines Ministeriums tatsächlich erreichten. Das haben alle vernommenen Mitarbeiter des Bundesfinanzministeriums bestätigt. In Bezug auf den Bundeshaushalt ließ er sich ständig über die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung auf dem Laufenden halten.

b) *Keine Falschinformation*

Die in den Publikationen der Bundesregierung veröffentlichten Zahlen über den Bundeshaushalt geben vollständig und exakt die in den Vermerken des Bundesfinanzministeriums genannten Zahlen wieder. Teilweise finden sich sogar ganze Sätze aus den internen Unterrichtungen des Bundesfinanzministers in den Monatsberichten des BMF wieder. Irgendeine objektive Falschinformation der Öffentlichkeit oder des Parlaments kann ihm nicht vorgehalten werden, zumal Bundesminister Eichel die umfassende Veröffentlichung dieser Berichte 2001 selbst eingeführt hat.

Dem Bundesfinanzminister wurde vorgeworfen, er habe in seiner Haushaltsrede am 12. September 2002 noch von einer Nettokreditaufnahme im laufenden Jahr in Höhe von 21,1 Mrd. € gesprochen, obwohl ihm schon ein Vermerk aus seiner Haushaltsabteilung vorgelegen habe, nach dem sich am Jahresende eine Nettokreditaufnahme von 32 Mrd. € ergeben könnte. Der Minister gab in dieser Debatte keinerlei Anlass anzunehmen, dass er eine aktuelle Hochrechnung verkünden würde. Er trug – wie jeder Bundesfinanzminister vor ihm – bis zu den Kommastellen exakt die Zahlen vor, die den Abgeordneten in den Bundestagsdrucksachen vorlagen: Die Sollzahlen des Entwurfs für einen Haushalt 2003 im Vergleich mit den Sollzahlen des laufenden Jahres. Gegenstand der Debatte war die erste Beratung dieses Entwurfs. Es war offensichtlich, dass über die Sollzahlen in der Vorlage diskutiert werden sollte. Es ist nicht ersichtlich, warum irgendjemand annehmen sollte, diese Zahlen seien ein voraussichtliches „Ist“. Bemerkenswerterweise griff in der nachfolgenden Aussprache kein einziger Redner diese Zahl auf. Sie war ja hinlänglich bekannt, mit Sicherheit auch auf Seiten der Union. Sie hat diese Debatte unzulässigerweise uminterpretiert dahingehend, dass Bundesminister Eichel angeblich einen Bericht über die aktuelle Lage des Bundeshaushalts abgegeben hat.

Auch der dieser Debatte zugrunde liegende Entwurf für den Bundeshaushalt 2003 entsprach dem aktuellen Erkenntnisstand. Er basierte auf den Ergebnissen der jüngsten Steuerschätzung vom Mai 2002 unter Berücksichtigung geplanter Steuerrechtsänderungen und war solide durchgerechnet. Als der Entwurf am 19. Juni 2002 im Bundeskabinett beschlossen wurde, lag die Steuerschätzung gerade einmal viereinhalb Wochen zurück. Die Aktualisierung sollte während der parlamentarischen Beratung auf der Grundlage der November-Steuerschätzung erfolgen. Das ist die langjährige und bewährte Praxis.

c) *Keine Verletzung von Berichtspflichten*

Die gegenüber dem Deutschen Bundestag bestehenden Berichtspflichten wurden vom Bundesfinanzministerium vollständig erfüllt.

aa) *Vollständige Transparenz durch die Monatsberichte des BMF*

Die Haushaltsentwicklung des Bundes lässt sich monatlich durch jeden Interessierten verfolgen.

Die Monatsberichte des BMF sind übersichtlich gestaltet und ermöglichen es jedem Leser, sich einen Eindruck von dem Zustand der Bundesfinanzen zu machen. Sie geben einen umfassenden Überblick über die Konjunkturentwicklung und die finanzwirtschaftliche Lage. Der Vergleich des monatlichen Eingangs der unterschiedlichen Steuern mit dem Ganzjahressoll und dem Aufkommen aus dem Vorjahresmonat lässt den Leser nachvollziehen, ob die Entwicklung über oder unter den Erwartungen liegt. Auch auf der Ausgabenseite kann der Leser erkennen, wie viel des Ganzjahresansatzes z. B. für Arbeitslosenversicherung und die Arbeitslosenhilfe bereits aufgewandt worden ist. Die Ergebnisse der Sitzungen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ werden ebenso veröffentlicht wie die des Finanzplanungsrates.

Dem Anspruch, den Bundesfinanzminister Hans Eichel bei der Vorstellung der ersten Ausgabe im August 2001 formuliert hat, durch Transparenz die Informationsbasis für die Diskussion über finanz- und wirtschaftspolitische Maßnahmen zu verbessern und die Meinungsbildung zu erleichtern, wird die Publikation vollständig gerecht.

bb) § 10 Abs. 2 Bundeshaushaltsordnung

Nach § 10 Abs. 2 BHO ist die Bundesregierung verpflichtet, Bundestag und Bundesrat über erhebliche Änderungen der Haushaltsentwicklung und deren Auswirkung auf die Finanzplanung zu unterrichten. Auch dieser Verpflichtung kam die Bundesregierung laufend und umfassend nach.

Die Bundesregierung hat allen Mitgliedern des Bundestages jeweils den Monatsbericht des BMF zugesandt. Zusätzlich wurde der Finanzausschuss des Bundestages am 5. Juni 2002 über die Ergebnisse des Arbeitskreises vom Mai detailliert unterrichtet. Kein Abgeordneter kann ernsthaft geltend machen, z.B. über die Ausfälle bei der Körperschaftsteuer nicht unterrichtet worden zu sein.

Dass der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 12. September 2002 über den aktuellen Stand des Bundeshaushalts nicht unterrichtet werden wollte, lag nicht am Bundesfinanzministerium. Wenn die Ausschussmitglieder auf den Bericht verzichteten, ist dies der Bundesregierung nicht zuzurechnen.

cc) Unterrichtungspflicht aus ungeschriebenem Recht

Der einzelne Abgeordnete hat grundsätzlich einen Anspruch auf die Informationen, die er zur Erfüllung der ihm durch sein Mandat zukommenden parlamentarischen Aufgaben und Befugnisse benötigt. Das Bundesverfassungsgericht hat, ausgehend von allgemeinen Verfassungsgrundsätzen und Funktionsbedingungen des parlamentarischen Regierungssystems, das Frage- und Interpellationsrecht und die verfassungsrechtliche Pflicht der Bundesregierung anerkannt, auf Fragen Rede und Antwort zu stehen und den Abgeordneten die zur Ausübung ihres Mandats erforderlichen Informationen zu verschaffen *(BVerfGE 57, 1 [5]; 67, 100 [129], 70, 325 [355 f.]).*

Es ist weder von Abgeordneten geltend gemacht worden oder sonst ersichtlich, dass die Bundesregierung auf kleine oder große Anfragen oder in der Fragestunde des Parlaments, wie sie in der Geschäftsordnung des Bundestages vorgesehen sind, oder auf Ersuchen eines Ausschusses zu Fragen des Bundeshaushalts nicht informiert hat.

Möglicherweise wollte der ein oder andere wahlkämpfende Unionskandidat angesichts der eigenen Wahlversprechen gar nicht so genau Bescheid wissen und fragte erst gar nicht.

dd) Zur Pflicht und Sinnhaftigkeit der Veröffentlichung von Referatsvermerken

Kritisiert worden ist, dass bestimmte ministeriumsinterne Vermerke und Vorlagen zur Unterrichtung des Ministers, die Wertungen einzelner Ministeriumsmitarbeiter enthielten, nicht veröffentlicht worden sind. Eine solche allgemeine Veröffentlichungspflicht der Bundesregierung besteht nicht.

Nach derzeitiger Rechtslage ist die Bundesregierung zwar verpflichtet, dem Parlament feststehende Tatsachen mitzuteilen, die eine Beurteilung des Regierungshandelns ermöglichen oder von den Abgeordneten für ihre Entscheidungsfindung benötigt werden. Erkenntnisse, die eine interne Meinungsbildung bzw. Bewertung voraussetzen, müssen aber in ihrer Entstehung nicht weitergegeben werden. Referatsvermerke dienen der internen Information zur Meinungs- und Willensbildung des Ministers. Mit ihnen wird die Leitung eines Ministeriums auf dem Dienstweg über Vorgänge in den einzelnen Referaten informiert. Dabei laufen aus einer Vielzahl von Referaten Spezial- und (De-) Teilkenntnisse in der Spitze zusammen, die mitunter erst in der Summe die hinreichende Beurteilung einer Frage erlauben. Die Meinung des Ministeriums bildet allein der Minister. Dies ist Ausfluss des Demokratieprinzips (Art. 20 GG): Nur der parlamentarisch verantwortliche Minister selbst ist hierzu demokratisch legitimiert. Und Bundesminister Eichel hat eine verantwortungsbewusste Entscheidung insofern getroffen.

Es wäre zu dem nicht sinnvoll gewesen, monatliche Steuer- oder Haushaltshochrechnungen zu verbreiten. Entscheidend ist, was anhand eines breiten Datenkranzes zu den offiziellen Schätzterminen, also Mai und November, ermittelt wird. Diese werden dann auch jeweils veröffentlicht. Der Ausschuss hat sich sachkundig gemacht über die Güte und Aussagekraft der Hochrechnungen aus den Fachreferaten zwischen den offiziellen Schätzterminen durch Befragen der zuständigen Fachbeamten des Ministeriums. Die befragten Referatsleiter rieten davon ab, diese Hochrechnungen zur Grundlage weitreichenden politischen Handelns zu machen oder gar zu veröffentlichen.

Der Leiter des Generalreferats Finanzpolitik, Dr. Kastrop, sagte vor dem Ausschuss:

> *„Aus meiner Erfahrung heraus – das gilt sowohl für die Haushaltszahlen als auch für die Steuereinnahmezahlen – hat es viele Jahre gegeben, in denen sehr irreguläre Entwicklungen stattfanden, sowohl bei einzelnen Monaten der Steuerentwicklung als auch in Form von Ausreißern im Bereich des Haushalts.*
>
> *Ich habe grundsätzlich versucht – ich denke, das ist auch für ein Bewertungsreferat wichtig –, mir keine voreiligen Schlüsse zu Eigen zu machen, sondern immer erst zu warten, bis sich bestimmte Trends sehr deutlich ausprägen oder gar bestätigen, sodass man mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit eine bestimmte Entwicklung nicht mehr erwarten kann. Da muss ich sagen, dass ich aus meiner Erfahrung heraus Zahlen, die ich vom Haushalt bekomme, aber auch Zahlen, die einzelne Monatsergebnisse im Bereich der Steuereinnahmen sind, zunächst einmal misstraue und warte, ob sich das bestätigt“ (7. Sitzung, Protokoll Dr. Kastrop, S. 85).*

Der Referatsleiter Steuerschätzungen Dr. Schoof ergänzte:

> *„Man steht als Steuerschätzer vor dem Problem eines ständigen Hin- und Herreißens. Deswegen machen wir natürlich nicht jeden Monat eine Anpassung (...) sondern da wir wissen, dass es ständig hin- und herreißt, beobachten wir das und sagen dann etwas, wenn wir das Gefühl haben: Da scheint sich etwas anzubahnen. – Wenn also beispielsweise ein Monat besonders schlecht ausfällt, schreiben wir natürlich in unsere Berichterstattung hinein: Wir haben einen schlechten Monat. – Aber*

wir schreiben nicht hinein: Daraus gibt es Konsequenzen für die Steuerschätzung (...)

Wir führen keine Hochrechnungen von einzelnen Steuermonaten her durch (...) weil wir wissen, dass dies bei Steuereinnahmen nicht funktioniert" (7. Sitzung Protokoll Dr. Schoof, S. 98 und 102).

Der für Finanzprojektionen zuständige Leiter des Referats „Öffentliche Haushalte" Dr. Hanke erläuterte:

„Die Bundesregierung hat, wenn man so will, zwei Haupttermine für gesamtwirtschaftliche Schätzungen und für Haushaltsschätzungen, nämlich den ersten Termin im Frühjahr und den zweiten im Herbst. (...) Dies sind die beiden Termine, an denen wir einen relativ guten und abgestimmten konsistenten Datenkranz zur Verfügung haben. In diesem Rahmen erfolgt dann die Schätzung. Für mich ist das Ganze dann beendet, wenn wir unsere Vorlage für den Finanzplanungsrat vorlegen.

Dazwischen beobachten wir die Haushalte, registrieren Abweichungen und ziehen natürlich in Form einer groben Peilung auch die Ergebnisse nach. Dies hat dann aber nicht mehr den Charakter einer Schätzung, sondern wir nehmen Änderungen isoliert auf und addieren sie. Im Regelfall unterstellen wir je nach Anlass auch Verhaltensreaktionen, aber das hat dann vom Charakter und von der Qualität her nicht die gleiche Klasse wie die beiden Standardschätzungen, die wir im Frühjahr und im Herbst als Kurzfristschätzung noch einmal für die Haushaltsaufstellung durchführen (...)" (7. Sitzung, Protokoll Dr. Hanke, S. 107 f.).

Zusätzlich sei angeführt: Der Erkenntnisgewinn aus den Regierungsakten ist für denjenigen, der die Monatsberichte des BMF studiert hat, gering. Im Grunde handelt es sich bei den Unterrichtungsvorlagen im Wesentlichen um komprimierte Zusammenstellungen dessen, was auch veröffentlicht wird.

Einen Vorwurf lässt sich der Bundesregierung aus dem Umstand, dass sie Referatsvermerke über Steuereinnahmen und Haushaltshochrechnungen zwischen den üblichen Schätzterminen nicht veröffentlicht hat, nicht ernstlich machen.

d) Keine Täuschung über die Notwendigkeit eines Nachtragshaushaltes

Über die Notwendigkeit eines Nachtragshaushaltes für das Haushaltsjahr 2002 hat die Bundesregierung weder Öffentlichkeit noch Parlament getäuscht. Aus der Sicht vom Sommer 2002 musste im Jahr 2002 nicht mit der Erforderlichkeit eines Nachtragshaushalts gerechnet werden. Selbst unter der damals noch unwahrscheinlichen Annahme, dass die parlamentarische Kreditermächtigung von 21,1 Mrd. € nicht ausreichen würde, musste nicht über einen Nachtragshaushalt entschieden werden.

aa) Die Erwartung eines ausreichenden finanziellen Spielraumes

Für den in Haushaltsfragen erfahrenen Staatssekretär Dr. Overhaus – bereits unter der Vorgängerregierung unter Finanzminister Dr. Waigel erst Haushaltsdirektor, dann Staatssekretär – war es durchaus noch möglich, dass in den nachfolgenden Monaten ausreichend Steuern eingenommen würden, um mit den bisherigen Haushaltsansätzen auszukommen. Diese Einschätzung wurde auch von den Sachverständigen geteilt *(s. o. Prof. Dr. Kromphardt).*

Der Ausschuss hält die Entscheidung der Leitung des BMF, zunächst die weitere Entwicklung bis zu dem Eingang der Zahlen über den aufkommensstarken Steuermonat September abzuwarten, für plausibel. Das umso mehr, als auch die Landesfinanzminister, insbesondere von Bayern und Hessen, zunächst die Steuerschätzung im November 2002 abwarteten, bevor sie Maßnahmen einleiteten *(s. o.: „Verhalten der Finanzminister der B-Länder", S. 141).*

bb) Keine rechtliche Notwendigkeit für einen Nachtragshaushalt

Aus der Perspektive Sommer 2002 bestand aus Rechtsgründen keine Veranlassung, den Entwurf eines Nachtragshaushalts vorzulegen.

Die Ansätze im Haushaltsgesetz 2002 auf der Ausgabenseite, die nicht eingehalten werden konnten, betrafen gesetzliche Zahlungsverpflichtungen des Bundes, für die eine zusätzliche parlamentarische Ausgabenermächtigung nicht erforderlich war. Es handelte sich im Einzelnen um die Titel 681 01 (Arbeitslosenhilfe) und 616 31 (Zuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit) im Einzelplan 11, Kapitel 12. Zu diesen Leistungen war der Bund nach §§ 363 Abs. 1 und 364 des Dritten Buch Sozialgesetzbuchs verpflichtet. Nach § 37 Abs. 1 Satz 4 Bundeshaushaltsordnung bedarf es eines Nachtragshaushalts nicht, wenn Rechtsverpflichtungen zu erfüllen sind. Erforderlich ist in diesen Fällen nur die überplanmäßige Bewilligung durch das Bundesfinanzministeriums nach vorheriger Unterrichtung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nach § 7 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2002.

Wegen einer etwaigen Überschreitung der in § 2 Abs. 1 des Haushaltsgesetzes 2002 bestimmten Kreditermächtigung war ein Nachtragshaushalt ebenfalls nicht geboten. Hierfür standen folgende rechtlichen Optionen zur Verfügung:

– Inanspruchnahme von Restkreditermächtigungen in Höhe von 7,5 Mrd. € nach Maßgabe des § 2 Abs. 9 Haushaltsgesetz 2002.

– Erzielung von zusätzlichen Privatisierungserlösen durch Verkauf von Telekom-Aktien an die Kreditanstalt für Wiederaufbau. Privatisierungserlöse können im Haushalt als Einnahmen verbucht werden und mindern die Nettokreditaufnahme.

Dies hätte gereicht, die „worst case"-Annahme der Haushaltsabteilung aus dem Juli 2002 auszugleichen. Auf die weitere Option, den Haushalt 2002 entsprechend § 25 Abs. 3 Bundeshaushaltsordnung mit einem Fehlbetrag abzuschließen, hätte gar nicht mehr zurückgegriffen werden müssen.

e) Keine Täuschung über fest geplante Sparmaßnahmen – die „Giftliste"

Der Ausschuss konnte herausarbeiten, dass es sich bei der sogenannten „Giftliste" um eine unspektakuläre Angelegenheit handelte. Aus ihr lässt sich eine von der offiziellen Darstellung abweichende ministeriumsinterne Einschätzung der Situation des Bundeshaushalts nicht ableiten.

Als Dauereinrichtung des Finanzministeriums lässt sich diese Liste auch nicht in den Zusammenhang mit der Bundestagswahl stellen. Die Zusammenstellung aller denkbaren Möglichkeiten, zu höheren Einnahmen und zu niedrigeren Ausgaben zu gelangen, wird von einem Finanzministerium auch benötigt, um schnell auf aktuelle Bedürfnisse reagieren zu können.

Das ist auch in den Finanzministerien der Länder nicht anders. Der Umstand, dass der bayerische Finanzminister Prof. Dr. Faltlhauser auf die Novembersteuerschätzung umgehend mit Einsparlisten reagieren konnte, zeigt, dass sich auch hier zahlreiche Vorschläge fertig „in der Schublade“ fanden.

III. Einhaltung der Stabilitätskriterien des EG-Vertrages

1. Wesentliches Ergebnis der Beweisaufnahme

Zu dem Vorwurf, die Bundesregierung habe den Bundestag oder die Öffentlichkeit über die Einhaltung der Stabilitätskriterien des EG-Vertrages falsch oder unvollständig informiert, hat der Ausschuss im Wesentlichen folgenden Sachverhalt festgestellt:

Nach den Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sind die Euro-Teilnehmerstaaten verpflichtet, der Kommission jährlich aktualisierte Stabilitätsprogramme vorzulegen. Dem kam die Bundesregierung Ende 2001 nach: Das deutsche Stabilitätsprogramm war auf der Grundlage der Steuerschätzung vom 8./9. November 2001 und der Annahme eines BIP-Wachstums im Jahre 2002 von real 1 ¼ % durchgerechnet und prognostizierte für 2002 ein gesamtstaatliches Defizit von 2 %. Wegen der weltwirtschaftlichen Unsicherheiten in Folge des 11. Septembers 2001 legte das BMF vorsichtshalber eine Alternativrechnung auf der Grundlage einer Wachstumserwartung von einem ¾ % vor. Nach dieser Alternative sollte das gesamtstaatliche Defizit 2 ½ % betragen. Das Stabilitätsprogramm veröffentlichte die Bundesregierung *(BMF, Fachblick Dezember 2001)*.

In ihrem Jahreswirtschaftsbericht im Januar 2002 ging die Bundesregierung nunmehr von dem schwächeren Wachstum in Höhe von einem ¾ % aus und erwartete folglich ein gesamtstaatliches Defizit von 2 ½ % („spitz“ gerechnet: 2,4 % – *Dokument Nr. 135).* Wegen der Nähe zu dem Referenzwert von 3 %, bei dessen Überschreiten zu prüfen ist, ob ein „übermäßiges Defizit“ im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumspaktes vorliegt, erwog die Kommission, dem ECOFIN-Rat (Wirtschafts- und Finanzministerrat der EU) vorzuschlagen, gegen Deutschland ein Defizitfrühwarnverfahren einzuleiten (umgangssprachlich: „blauer Brief“).

Der hierfür zuständige ECOFIN-Rat vom 12. Februar 2002 stellte für Deutschland kein „übermäßiges Defizit“ fest. Das in dem von der Bundesregierung vorgelegten Stabilitätsprogramm durchgerechnete Wachstumsszenario hielt der Rat für „überzeugend“ und begrüßte die Entschlossenheit der deutschen Regierung, sicherzustellen, dass der Referenzwert von 3 % des BIP nicht überschritten wird. Das einzige, was er anmerkte, war, dass es noch keine volle Gewähr für eine Erfüllung des Stabilitätsziels durch sämtliche staatlichen Ebenen (also auch durch Länder und Kommunen) gebe. Diese Stellungnahme wurde im Amtsblatt der EG sowie in einer Bundestagsdrucksache veröffentlicht *(BT-Drs. 14/8844).*

Der Bundesfinanzminister berichtete am 14. Februar 2002 der (Länder-) Finanzministerkonferenz über das Ergebnis des ECOFIN-Rates. In der Sondersitzung des Finanzplanungsrates vom 21. März 2002 bekannten sich Bund, Länder und Gemeinden zu ihrer gemeinsamen Verantwortung für das Einhalten des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und verabredeten Eckwerte für die Ausgabenentwicklung der einzelnen staatlichen Ebenen.

In ihrer Gemeinschaftsdiagnose zur „Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2002“ vom 19. April 2002 schätzten die führenden deutschen wirtschaftswissenschaftlichen Institute das gesamtstaatliche Defizit 2002 auf 2,3 % *(ifo Schnelldienst 8/2002, S. 11)*. Die Kommission und die OECD gingen in der selben Woche von 2,8 % aus.

In dieser Zeit führte die Deutsche Bundesbank an den Bund einen bisher in der Defizitrechnung noch nicht berücksichtigten Gewinn von 11,2 Mrd. € ab, darunter 2,8 Mrd. € aus Erlösen für Gold- und Devisenverkäufe, die als „finanzielle Transaktionen“ bei der Maastricht-Rechnung unberücksichtigt bleiben. Nach Rechnung des zuständigen Referats im BMF hätte der verbuchbare Gewinn in Höhe von 8,4 Mrd. €, von dem etwa die Hälfte in der Januar-Projektion schon berücksichtigt sei, das Defizit um 0,2 %-Punkte gemindert. Eine erneute (verbesserte) Projektion seitens des BMF stand turnusgemäß nicht an und unterblieb deshalb.

Die Mai-Steuerschätzung ergab Steuerausfälle in Höhe von 7 Mrd. €, die bei der Defizit-Projektion der Bundesregierung vom Januar noch nicht berücksichtigt waren, was ca. 0,3 Prozentpunkte mehr Defizit bedeutete. Turnusgemäß erstellte die Bundesregierung unter Einbeziehung des Bundesbankgewinns und der Steuerschätzung sowie der bis dahin vorliegenden Daten über den Bundeshaushalt (Finanzierungssaldo: - 23 ½ Mrd. €) eine neu durchgerechnete Defizitprojektion: Für das laufende Jahr wurde nunmehr intern mit einem Defizit von 2,6 % gerechnet (*Dokument Nr. 46*). Am 12. Juni 2002 legte die Bundesregierung dem Finanzplanungsrat ihre gerundete Projektion von 2 ½ % vor. Die Rundung auf ¼ % genau entspricht einer langjährigen Übung aller Bundesregierungen.

Die nächste durchgerechnete Projektion stand erst wieder für die Herbstsitzung des Finanzplanungsrates auf der dann vorliegenden Basis der November-Steuerschätzung an. Bis zur Bundestagswahl wurden von der Bundesregierung – auch von den Fachreferaten im BMF – keine Projektionen durchgeführt. Allerdings wurde die weitere Entwicklung des Bundeshaushalts, insbesondere die Steuereinnahmen und die arbeitsmarktbedingten Ausgaben, beobachtet. Der Leiter des zuständigen Referats I A 4 im BMF, Dr. Hanke, erklärte dem Ausschuss hierzu:

> *„Dazwischen beobachten wir die Haushalte, registrieren Abweichungen und ziehen natürlich in Form einer groben Peilung auch die Ergebnisse nach. Dies hat dann aber nicht mehr den Charakter einer Schätzung, sondern wir nehmen Änderungen isoliert auf und addieren sie“ (7. Sitzung, Protokoll Dr. Hanke, S. 108).*

Bei seinen Beobachtungen waren für den Referatsleiter Dr. Hanke im wesentlichen folgende Entwicklungen von Interesse:

– Am 15. Juli 2002 meldete die Haushaltsabteilung, es könnte zu einer Erhöhung der Nettokreditaufnahme gegenüber dem Soll von 7 Mrd. € kommen. Nicht relevant für das Maastricht-Defizit waren von diesem Betrag 2 ½ Mrd. € niedrigere Münzeinnahmen. Von den verbleibenden 4 ½ Mrd. € waren in der Juni-Projektion bereits 3 Mrd. € berücksichtigt. Gegenüber der Juni-Projektion war „Maastricht-relevant“ von einer Mehrbelastung, insbesondere für den Arbeitsmarkt, in Höhe von 1 ½ Mrd. € auszugehen.

– Die Mitte Juli im BMF vorliegenden Juni-Steuereinnahmen waren gegenüber der Steuerschätzung vom Mai ungünstig ausgefallen. Das Referat I A 6 zog hieraus den Schluss, das Gesamtjahressteueraufkommen könnte für Bund, Länder und Gemeinden um rund 10 Mrd. € niedriger liegen, als in der Mai-Steuerschätzung geschätzt. Diese entspricht annähernd ½ Prozentpunkt. Einen Monat später signalisierte die Haushaltsabteilung, das Haushaltsloch würde nun wieder um über 1 Mrd. € niedriger, also günstiger, eingeschätzt.

– Im August 2002 gab es einen Konflikt zwischen Eurostat, dem Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften, und dem Statistischen Bundesamt über die Verbuchung der Auflösung von Rückstellungen der Bundesbank. Eurostat wollte diese Einnahmen in Höhe von 2,3 Mrd. € – anders als beim Aufbau der Rücklage im Jahr 2000 – nicht „Maastricht-verbessernd“ werten. Hieraus ergab sich ein Risiko für die Defizitgrenze in Höhe von ca. 0,1 Prozentpunkt.

Nicht aussagekräftig war für das Referat I A 4, dass Ende August, Anfang September 2002 das Statistische Bundesamt für das erste Halbjahr einen Finanzierungssaldo des Sektors Staat von -36,3 Mrd. € auswies. In der öffentlichen Diskussion wurde von manchen der Schluss gezogen, das Gesamtjahresdefizit ergebe sich durch Verdoppelung dieser Zahl, woraus sich ein Defizit von 3,5 % ableiten ließe. Das Bundesfinanzministerium wies darauf hin, dass ein Halbjahresdefizit wegen der typischerweise ungleichmäßig über das Jahr verteilten Einnahmen- und Ausgabenströme und wegen sehr hoher Schätzanteile kaum sinnvoll interpretierbar sei. Deswegen könne es nicht zu einem Ganzjahresdefizit hochgerechnet werden. Der Zeuge Dr. Kastrop bestätigte dies dem Ausschuss:

„(...) arithmetisch kann man das so nicht machen. Steuereinnahmen und Ausgaben fallen ja nicht pro rata temporis an, sondern das hat verschiedene Rhythmen, die sich eben auch (...) von Jahr zu Jahr schon mal sehr verändern können“ (7. Sitzung, Protokoll Dr. Kastrop, S. 89).

Seine Zahlenadditionen übermittelte Dr. Hanke über seine Vorgesetzten an die Leitung des Ministeriums. Im Kollegium wurden die einzelnen Risikoposten bewertet. Insbesondere die Vorhersage über die schlechten Steuereinnahmen, die sich auf die Zahlen aus einem einzigen Monat stützte, wurde von der Leitung des Hauses zur Kenntnis genommen, aber nicht übernommen. Staatssekretär Dr. Overhaus war zuversichtlich, dass das gesamtstaatliche Defizit unter 3 % des Bruttoinlandsproduktes bleiben würde. Diese Meinung entsprach auch der Auffassung des Generalreferats Finanzpolitik. Nach Auffassung des Zeugen Dr. Kastrop bestand „angesichts der Datenlage bis ausschließlich der Septemberergebnisse nach wie vor eine begründete Möglichkeit, zwar näher an die 3 % heranzurutschen, aber auf jeden Fall die 3 %-Grenze einzuhalten“ *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Kastrop, S. 80)*.

Diese Auffassung des Bundesfinanzministeriums wurde vom Sachverständigenrat und von der Deutschen Bundesbank geteilt. Der „Wirtschaftsweise“ Prof. Dr. Kromphardt sagte dem Ausschuss:

„Eine fundierte Schätzung des Defizits im Jahre 2002 konnte man eigentlich erst vornehmen, als man die Zahlen über das Steueraufkommen in den ersten drei Quartalen hatte. Die Steuereinnahmenentwicklung ist ja so überraschend verlaufen, nicht nur bei der Körperschaftsteuer. Der September ist ein aufkommensstarker Monat. Was im Juli und August an Steuern zufließt, ist nicht so wichtig. Der entscheidende Monat ist der dritte Monat, also der September, gewesen. Die Zahlen hatte man im Oktober“ (5. Sitzung, Protokoll Sachverständigenanhörung, S. 15).

Der Zeuge Prof. Dr. Hermann Remsperger, Vorstandsmitglied der Deutschen Bundesbank, zuständig u. a. für die Bereiche Volkswirtschaft und Statistik, bestätigte:

„Erst das im Oktober veröffentlichte Steuerergebnis des großen Steuermonats September ließ das Erreichen der 3-Prozent-Grenze dann aus unserer Sicht sehr unwahrscheinlich werden“ (7. Sitzung, Protokoll Prof. Dr. Remsperger, S. 15).

In diesen Monaten bewegten sich die Schätzungen der unabhängigen wirtschaftwissenschaftlichen Institute in der Nähe der Annahme des Bundesfinanzministeriums. Im Juli 2002 schätzte das DIW das gesamtstaatliche Defizit auf 2,5 %, das RWI auf 2,4 %, das IWH auf 2,6 % und das ifo-Institut auf 2,8 %. Im September 2002 prognostizierte das IfW als einziges Institut ein Überschreiten des Referenzwerte, es ging von einem Defizit in Höhe von 3,1 % aus. Die OECD schätzte noch im Juni in ihrem „Economic Outlook“ 2,8 % und der Internationale Währungsfond (IWF) veröffentlichte am 7. Juli 2002: „we expect the general government deficit in 2002 to be below 3 % of GDP“.

Im August/September stellte die Bundesregierung umfangreiche Mittel zur Soforthilfe für die Flutopfer bereit. Am 18. August 2002 wurde zwischen dem Bundeskanzler und dem Kommissionspräsidenten Prodi ein Gespräch darüber geführt, ob und inwiefern die Fluthilfe für das Maastricht-Defizit von Bedeutung sein würde und ob die EU wegen der Fluthilfe bereit wäre, Deutschland in Bezug auf den Referenzwert entgegenzukommen. Am Tag darauf schloss der Bundesfinanzminister in der Bundespressekonferenz aber aus, dass die Flutkatastrophe die Kriterien aufweichen könnte und fügte hinzu: „Wie angestrengt das Ganze ist, weiß jeder. Das habe ich zu jeder Zeit deutlich gemacht.“

Zum 1. September 2002 stand die Meldung der vorläufigen Defizitzahlen 2002 an die Europäische Kommission an. Das Bundesfinanzministerium wog intern die Alternativen ab, entweder pünktlich sehr unsichere Daten zu melden oder einige Wochen abzuwarten, um eine sicherere Datenbasis für die Meldung zu haben. Die Unsicherheiten standen im

Zusammenhang mit der Fluthilfe und der ungeklärten Verbuchung des Bundesbankgewinns aus der Auflösung von Rückstellungen sowie der bislang offenen Frage, ob sich aus den Steuerzahlen des Sommers schon ein Trend ablesen ließe. Zu dieser Zeit hätte das Bundesfinanzministerium ein Defizit in Höhe von 2,6 bis 2,9 % melden müssen, da andere darstellbare Zahlen nicht zur Verfügung standen. Der Referatsleiter Dr. Hanke vermerkte am 3. September 2002 *(Dokument Nr. 136):*

> *„Auf der Basis der gegenwärtig vorliegenden Daten würde eine unveränderte Defizitquote genannt werden. Angesichts der großen Unsicherheit der Datenlage, insbesondere auch mit Blick auf die Fluthilfe, wäre dies kein seriöser Weg.“*

Im Ergebnis erfolgte die Meldung entsprechend einer in der Europäischen Union geübten Praxis erst nach dem vertraglich vorgesehenen Zeitpunkt. Für einen Zusammenhang zwischen der Terminüberschreitung und der Bundestagswahl konnte der Ausschuss keinerlei Anhaltspunkte ermitteln.

Am 17. September 2002 trat der Bundesfinanzminister in einer Fernsehsendung auf und sagte dort im Zusammenhang mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt: „Ich bin mir sicher: Wir kriegen keinen blauen Brief aus Brüssel.“ In zahlreichen öffentlichen Äußerungen betonte er immer wieder, er wolle „an dem Stabilitätspakt festhalten“, aber es würde „eng“.

Erst einige Wochen nach der Bundestagswahl korrigierten die Forschungsinstitute und Institutionen ihre Defizitprognosen zum Teil deutlich. In ihrer Gemeinschaftsdiagnose vom 18. Oktober rechneten die führenden wirtschaftswissenschaftlichen Institute mit einem Defizit von 3,2 %. Der Sachverständigenrat schätzte in seinem Gutachten das Defizit auf 3,7 %. Aufgrund der Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ legte der Bundesfinanzminister dem Finanzplanungsrat am 27. November 2002 seine revidierte Projektion mit einem Defizit von 3 ¾ % vor.

Inzwischen wurde das Defizit vom Statistischen Bundesamt auf 3,5 % nach unten korrigiert *(Stand: August 2003, siehe Tabelle unten.)*

2. Bewertung

Die öffentlichen Äußerungen des Bundesfinanzministers über die Einhaltung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes entsprachen jeweils der internen Einschätzung des Bundesministeriums der Finanzen. Diese Einschätzungen waren plausibel und entsprachen dem wirtschaftswissenschaftlichen Sachverstand. Dem Bundesfinanzminister in diesem Zusammenhang gemachte Vorwürfe sind unbegründet.

a) Grundlegendes Missverständnis

Nach weit verbreitetem Missverständnis liegt ein Verstoß gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt bereits dann vor, wenn das gesamtstaatliche Defizit einen Anteil am Bruttoinlandsprodukt von 3 % überschreitet. Diese Vorstellung ist falsch. Entscheidend ist, ob die Mitgliedsstaaten „übermäßige Defizite vermeiden“. Dies wird nicht nur an dem Referenzwert von 3 % gemessen, sondern nach Art. 104 Abs. 2 des EG-Vertrages in Verbindung mit dem Protokoll zum Maastricht-Vertrag auch daran, ob das Defizit „erheblich und laufend“ zurückgeht und die „Nähe des Referenzwertes erreicht“ und ob der Referenzwert „nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten“ wird.

Ob ein Mitgliedsstaat ein „übermäßiges Defizit“ vermeidet oder nicht, ist also eine politische Entscheidung, die eine Würdigung der Gesamtumstände voraussetzt. Diese Entscheidung zu treffen, steht dem ECOFIN-Rat zu. In einem Kommentar der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 15. Oktober 2003 heißt es hierzu:

> *„Der Pakt (...) lässt den Finanzministern viel Spielraum. Die Verpflichtung zu mittelfristig nahezu ausgeglichenen Etats ist eine politische Vereinbarung, die von Fall zu Fall unterschiedlich ausgelegt werden kann. Sie ist keine starre Regel, die automatisch zu Sanktionen führt“.*

Die öffentliche Diskussion im Jahre 2002 darüber, ob die Bundesrepublik Deutschland den Stabilitäts- und Wachstumspakt verletzen würde, drehte sich ausschließlich um die „3 %-Hürde“ und war damit verkürzt.

b) Keine „geschönten“ Zahlen in den Meldungen

Das im Februar 2002 vorgelegte deutsche Stabilitätsprogramm war solide durchgerechnet und entsprach exakt den internen Erwartungen der Bundesregierung. Es stand gewiss auf der Basis einer Annahme, nämlich dass sich im Jahre 2002 eine konjunkturelle Erholung einstellen würde. Hierfür sprachen alle Indikatoren, die gesamte Fachwelt teilte diese Auffassung. Auch in ihrer (vorsichtigen!) Einschätzung, das gesamtstaatliche Defizit würde am Ende des Jahres 2 ½ % am BIP betragen, stand die Bundesregierung nicht allein, sondern fand sich mit allen Wirtschaftsexperten einig.

Die dem Finanzplanungsrat im Juni vorgelegte Projektion eines voraussichtlichen Defizits von 2 ½ % wich insofern von den internen Berechnungen ab, als sich in den Akten des zuständigen Referats die Zahl 2,6 findet. Wegen der Unschärfe jeder Defizitprognose ist es aber bewährte Übung des Finanzministeriums, Prognosen nur auf ein ¼ % scharf abzugeben. Die Rundung auf 2 ½ ist nicht zu beanstanden.

Gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo im Vergleich in % des BIP:

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
- 3,1	- 2,4	- 3,3	- 3,4	- 2,7	- 2,2	- 1,5	+ 1,3	- 2,8	- 3,5

Quelle: Statistisches Bundesamt

Der Ausschuss hat nachgerechnet und festgestellt, dass auch die sonstigen Rechnungen nachvollziehbar und plausibel sind:

– Das Ministerium ging im Januar von einem Defizitwert von 2,4 % aus (gerundet 2 ½). Im April kam der Bundesbankgewinn in Höhe von 11,2 Mrd. € hinzu, der in Höhe von 8,4 Mrd. € „Maastricht-relevant“ war. Im Januar hatte man nur mit 4 Mrd. € gerechnet. „Maastricht-verbessernd“ zu berücksichtigen waren also 4,4 Mrd. €, was bei einem BIP von 2.100 Mrd. € ca. 0,21 % ausmacht. Das hätte zu einem spitzen Wert von 2,19 % führen können (gerundet: 2 ¼), was aber nicht veröffentlicht wurde, weil eine Projektion turnusgemäß nicht anstand.

– Die Mai-Steuerschätzung ergab für Bund und Länder 11,7 Mrd. € weniger Steuereinnahmen, von denen im Jahreswirtschaftsbericht 7 Mrd. € noch nicht berücksichtigt waren; dies sind ca. 0,33 %-Punkte. Die Haushaltsabteilung meldete in der Vorbereitung des Finanzplanungsrates eine weitere Belastung von ca. 1,6 Mrd. €. Dies ergibt zusammen mit den Steuerausfällen ein voraussichtliches Defizit von 2,6 % (gerundet 2 ½). Dies war dann auch die letzte gesicherte und durchgerechnete Prognose der Bundesregierung vor der Wahl.

– Am 15. Juli 2002 informierte die Haushaltsabteilung über eine gegenüber dem Haushaltssoll höhere Nettokreditaufnahme von 7 Mrd. €, davon – weil nicht „Maastricht-relevant“ – abzuziehen ein Münzeinnahmenausfall in Höhe von 2,5 Mrd. € und in der Juni-Projektion bereits berücksichtigte Belastungen von 3 Mrd. €. Ergibt „Maastricht-verschlechternd“ also 1,5 Mrd. € (0,07 %-Punkte). Die „spitz“ gerechnete Peilung ergab: 2,67 %.

– Die verschlechterte Aussicht auf Steuereinnahmen aufgrund der Ist-Zahlen Juni in Höhe von 10 Mrd. € ergeben eine Belastung von 0,47 Prozentpunkten. Die Verbesserung im August in Höhe von 1,1 Mrd. € wiederum eine Entlastung von 0,05 Prozentpunkten. Die „spitze“ Rechnung hätte 3,09 % ergeben. Gegebenenfalls hinzuzurechnen: Auflösung der Rückstellungen der Bundesbank in Höhe von 2,3 Mrd. € macht weitere 0,11 Prozentpunkte. Alles zusammen: 3,2 %. Verblieb die Erfahrung aus Vorjahren, dass im Haushaltsvollzug bis zu 9 Mrd. € eingespart werden können. Auch wenn hiervon nur die Hälfte als „Maastricht-verbessernd“ gewertet wird (0,24 Prozentpunkte), wäre man im „worst case“ mit 2,97 % Defizit unter dem Referenzwert angekommen.

Also auch rein rechnerisch und unter Einschluss aller Risiken durfte von dem Unterschreiten des Referenzwertes ausgegangen werden.

Datum	**Ereignis**	**Veränderung in Mrd. €**	**Anteil am BIP**		**Maastricht-Defizit**	
			gesamt	**Maastricht-relevant**	**„spitz“ gerechnet**	**auf ¼ gerundet**
Jan 02	JWB Defizitprognose				2,40%	2 ½
Feb 02	aktual. Stabilitätsprog.				2,40%	2 ½
Apr 02	Bundesbankgewinn	11,2	0,53%			
	davon Maastrichtrelevant	8,4	0,40%			
	hiervon im JWB bereits unterstellt	4,0	0,19%			
	„Maastricht-verbessernd“	4,4		-0,21%	2,19%	2 ¼
Mai 02	Steuerausfälle Mai-Schätzung	11,7	0,51%			
	davon im JWB nicht berücksichtigt	7,0		0,33%	2,53%	2 ½
Jun 02	Abschläge aus der Haushaltsabteilung	1,6		0,07%	2,60%	2 ½
	= Basis für Finanzplanungsrat					
15.07.02	Abt. II meldet: NKA höher als Soll	7,0	0,33%			
	Ausfall Münzeinnahmen (nicht M-rel)	2,5	0,12%			
	bereits in Juni-Projektion berücksichtigt	3,0	0,14%			
	„Maastricht-verschlechternd“ also	1,5		0,07%	2,67%	2 ¾
17.07.02	Verschlechterte Steuerprognose aufgrund der Juni-Ist-Zahlen	10,0		0,47%	3,15%	3 ¼

Datum	Ereignis	Verände-rung in Mrd. €	Anteil am BIP		Maastricht-Defizit	
			gesamt	Maastricht-relevant	„spitz“ gerechnet	auf ¼ gerundet
Aug 02	Verbesserung aufgrund der Juli-Ist-Steuerzahlen	1,1		-0,05%	3,09%	3
06.08.02	Rüge von ECB u Eurostat wegen BBankGewinn Auflösung von Rückstellungen	2,3	0,11%	0,11%	3,20%	3 ¼
Generell	Erfahrung aus Vorjahren, dass bis zu 9 Mrd. € im Haushaltsvollzug einsparbar sind nur die Hälfte „Maastricht-verbessernd“	5,0		-0,24%	2,97%	3

c) *Informationspolitik der Bundesregierung*

Aus dem rückblickenden Wissen von heute, dass das gesamtstaatliche Defizit im Jahre 2002 mit 3,5 % (Schätzung des Statistischen Bundesamtes vom August 2003) über dem Referenzkriterium von 3 % gelegen hat, ist dem Bundesfinanzminister insbesondere eine Äußerung, die er in einer Fernseh-Sendung am 17. September 2002 gemacht hat, als Fehlinformation der Öffentlichkeit vorgeworfen worden. Wörtlich sagte er: „Ich bin mir sicher: Wir kriegen keinen „blauen Brief“ aus Brüssel.“

aa) *Die Äußerungen des Bundesfinanzministers*

Diese vorgenannte Äußerung ist eine von zahllosen Stellungnahmen des Bundesfinanzministers aus dem Wahl-Sommer 2002 zu der Frage, ob Deutschland den Stabilitäts- und Wachstumspakt verletzten würde. Auch wer sich nur die Protokolle der Bundespressekonferenz durchsieht, der erkennt schon sehr deutlich: Bundesminister Hans Eichel äußerte sich das ganze Jahr 2002 mit größtmöglicher Vorsicht und Zurückhaltung zu diesem Vorgang. Er stellte von Anfang an klar, der Haushalt 2002 sei „auf Kante genäht“. Er ließ kaum eine Gelegenheit aus, auf Risiken hinzuweisen und wies jegliche neuen Ansprüche an den Bundeshaushalt zurück.

bb) *Der Begriff „blauer Brief“*

Was umgangsprachlich als „blauer Brief“ bezeichnet wird, ist das Frühwarnverfahren (drohende Nichtversetzung). Dieses Verfahren war für das Jahr 2002 bereits im Februar abgeschlossen. Der Ecofin-Rat stellte fest, dass es kein „übermäßiges Defizit“ gibt. Für 2002 konnte es also keinen „blauen Brief“ mehr geben.

Selbst wenn mit „blauer Brief“ ein Defizitverfahren im weitesten Sinne verstanden würde, hinge auch ein Defizitverfahren gerade nicht nur an der Überschreitung der 3 %-Hürde. Diese ist nur ein Referenzwert, an dem sich die Kommission zu orientieren hat, wenn sie prüft dem Ecofin-Rat vorzuschlagen, ein „übermäßiges Defizit“ festzustellen, das wiederum Voraussetzung für Sanktionsmaßnahmen ist.

Das „Reißen“ der 3 %-Hürde ist nicht gleichzusetzen mit einem „blauen Brief“, da keinerlei Automatismus zwischen dem Verfehlen von 3 % und der Feststellung eines „übermäßigen Defizits“ besteht. Vielmehr kommt es darauf an, dass die Bundesregierung alles unternimmt, um sich dem Ziel eines ausgeglichenen Haushalts zu nähern.

Insofern hatte der Bundesfinanzminister keinerlei Anlass, einen „blauen Brief“ zu befürchten.

cc) *Aussicht auf Einhaltung des Referenzkriteriums?*

Der Ausschuss hat sich durch die Anhörung von Sachverständigen am 30. Januar 2003 darüber sachkundig gemacht, wie aus der Perspektive Sommer 2002 die Aussicht war, den Referenzwert von 3 % zu unterschreiten.

Die vom Ausschuss befragten Sachverständigen haben übereinstimmend bestätigt, dass vor der Bundestagswahl das Überschreiten des Kriteriums nicht zu befürchten war *(5. Sitzung, Protokoll Sachverständigenanhörung)*:

Prof. Dr. Ullrich Heilemann, Vizepräsident des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung e.V., Essen, sagte in der Anhörung:

> *„Ich denke, wir hatten bis zum Sommer wenig Veranlassung, daran zu zweifeln, dass das Ziel, unter 3 Prozent zu bleiben, erreicht wird.“ (5. Sitzung, Protokoll Sachverständigenanhörung S. 30)*

Dr. habil. Gustav Adolf Horn, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Berlin:

> *„Wir haben seinerzeit bei einer Konjunkturentwicklung von 0,6 %, die wir im Vergleich zum Jahresbeginn unverändert gelassen hatten, ein Staatsdefizit von 2,5 % errechnet. Das war unsere letzte Prognose vor der Wahl.“ (5. Sitzung, Protokoll Sachverständigenanhörung, S. 11)*

Prof. Dr. Joachim Scheide, Institut für Weltwirtschaft, Kiel:

> *„Die Prognosen für das Budgetdefizit im Jahr 2002 lagen auch alle recht nah beieinander, nämlich bei 2,5 %. Damals meinte man, dass die Wahrscheinlichkeit, dass*

wir die 3 % erreichen oder überschreiten würden, gering sei. Eine Überschreitung hat damals niemand für möglich gehalten“ (5. Sitzung, Protokoll Sachverständigenanhörung, S. 13).

„Zur Jahresmitte, also im Juni, war es aus der Sicht der meisten Prognostiker unwahrscheinlich, dass wir die 3 %-Marke erreichen oder überschreiten. Nur ist diese Wahrscheinlichkeit, an die 3 % heranzukommen, im Laufe des dritten Quartals größer geworden. Sie ist nicht auf 100 % gestiegen“ (5. Sitzung, Protokoll Sachverständigenanhörung, S. 46).

Prof. Dr. Jürgen Kromphardt, Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, TU Berlin:

„Erst ab August und dann etwas deutlicher ab September verschlechtern sich die Prognosen. Aber der Mittelwert der Prognosen ... lag immer noch unter 3 %. Im Oktober war das dann anders. Aber da war der 22. September auch schon vorbei“ (5. Sitzung, Protokoll Sachverständigenanhörung, S. 15).

Zu einer hiervon abweichenden Einschätzung sieht sich der Ausschuss nicht veranlasst.

d) Bewertung durch die Presse

dpa vom 30. Januar 2002:

„Namhafte Wirtschafts-Sachverständige haben im Untersuchungsausschuss zum angeblichen Wahlbetrug von Rot-Grün die Position der Bundesregierung weitgehend gestützt. Das Ausmaß der veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und das Verfehlen des Stabilitätskriteriums der Europäischen Union hätten sich erst im August angedeutet, meinten die fünf Konjunkturforscher am Donnerstag in der zweiten Ausschusssitzung in Berlin. Finanzminister Hans Eichel (SPD) hätte trotz der Warnungen nicht zwingend seinen Kurs korrigieren müssen. (...)“

Handelsblatt vom 30. Januar 2003

„(...) Die Wissenschaftler stellten übereinstimmend fest, dass ihre eigenen Prognosen über die Konjunkturentwicklung im vergangenen Jahr bis zum Sommer nicht zutreffend gewesen seien. Alle Institute waren bis dahin noch von einer wesentlich höheren Wachstumsrate und damit von einem Defizit von weniger als 3 Prozent ausgegangen. Den Trend ihrer Prognosen änderten sie erstmals zwischen Juli und August. (...)“

ARD – Tagesschau vom 30. Januar 2003

„(...) Zwar räumten die fünf Wissenschaftler in Berlin ein, dass es bereits im Spätsommer 2002 Hinweise auf eine deutliche Verschlechterung der Haushaltssituation gegeben habe. Die offizielle Korrektur der Prognosen sei aber erst nach der Wahl erfolgt. (...)

Erst im Zeitraum Juli / August habe sich abgezeichnet, dass die Defizitgrenze überschritten werden könnte. Eine fundierte Basis habe es aber erst im Oktober gegeben. Vorher könne man zwar Prognosen abgeben, aber keine fundierte Schätzung, die als Grundlage für politische Entscheidungen gelten könne. (...)“

IV. Finanzsituation der GKV

1. Wesentliches Ergebnis der Beweisaufnahme

Zu dem Vorwurf, die Bundesregierung habe den Bundestag oder die Öffentlichkeit über die Finanzlage der gesetzlichen Krankenversicherung falsch oder unvollständig informiert, hat der Ausschuss im Wesentlichen folgenden Sachverhalt festgestellt:

Die gesetzliche Krankenversicherung in Deutschland bestand im Jahre 2002 aus 349 Kassen, die selbstverwaltet und in ihrer Haushaltsführung autonom sind. Insbesondere setzen sie ihre Beitragssätze selbstständig fest. 148 Kassen unterstanden der Rechtsaufsicht des Bundes und 201 derjenigen der Länder.

Nach einem starken Zuwachs der Ausgaben für Arzneimittel im Jahre 2001 (+ 11,2 %) stiegen die durchschnittlichen Beitragssätze der gesetzlichen Krankenversicherung zum 1. Januar 2002 von 13,6 % auf 13,99 %. Ein weiteres Ansteigen der Arzneimittelkosten sollte durch das Arzneimittelbudget-Ablösungsgesetz (ABAG) und das Arzneimittelausgaben-Begrenzungsgesetz (AABG), die Anfang 2002 in Kraft traten, verhindert werden (geschätztes Einsparvolumen: 2,5 Mrd. €). Im Januar 2002 vereinbarten die Spitzenverbände der Ärzte und der Krankenkassen Einsparungen im Bereich der Arzneimittel von 4,6 %. Die Kassenärztliche Vereinigung sagte zu, dass die Vertragsärzte ihr Verschreibungsverhalten entsprechend anpassen.

Anfang März 2002 lag das vorläufige Finanzergebnis der gesetzlichen Krankenversicherung aus 2001 vor (sog. „KV 45“): Die Kassen schlossen das Jahr 2001 mit einem Defizit von insgesamt 2,8 Mrd. € ab. Dieses Ergebnis wurde veröffentlicht. Das endgültige Finanzergebnis („KJ1“) stand erst im Juni fest und ergab gegenüber dem vorläufigen Ergebnis keine signifikanten Änderungen (Defizit: 3,02 Mrd. €). Am 11. März trat der GKV-Schätzerkreis zusammen, um den Ausgleichsbedarfssatz für Transfers zwischen den Krankenkassen zu berechnen. Trotz der Absprache zwischen Ärzten und Kassen, in 2002 die Arzneimittelkosten um 4,6 % zu senken, ging der Schätzerkreis sicherheitshalber davon aus, die Arzneimittelkosten würden auf dem Vorjahresniveau bleiben. Im Ergebnis erwartete der Schätzerkreis bei einem Anstieg der Ausgaben je Mitglied von 2,2 % und einem Anstieg der Einnahmen je Mitglied von 1,6 % ein ausgeglichenes Finanzergebnis der GKV im Jahr 2002.

Im April erfuhr das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) von der Bundesvereinigung Deutscher Apotheker in Form der sog. „ABDA-Meldung“, dass die Arzneimittelausgaben im Januar und Februar 2002 gegenüber den Vorjahresmonaten um 5,5 bzw. 6,6 % angestiegen seien. Unter Berücksichtigung einiger, in den ersten beiden Monaten des Jahres noch nicht greifenden Kostendämpfungsmaßnahmen wie AABG und ABAG rechnete die Abteilung 2 des BMG weiter mit einem Einsparpotential im Arzneimittelbereich von 3,7 %. Die Abteilung schlug vor, gemeinsam mit den Aufsichtsbehörden der Länder mit Informationskampagnen und Wirtschaftlichkeitsprüfungen weiter auf Kosteneinsparungen hinzuwirken. Insbesondere im Jahre 1996 war es gelungen, mit einer solchen Kampagne der Selbstverwaltungspartner deutliche Ausgabenrückgänge zu erreichen. Infolgedessen einigte sich das BMG Mitte Mai 2002 mit den Vertretern der kassenärztlichen Bundesvereinigung und

den GKV-Spitzenverbänden auf eine bundesweite Informationskampagne zur wirtschaftlichen Arzneimittelverordnung.

Anfang Juni lag dem BMG das Finanzergebnis der Kassen (KV 45) aus dem ersten Quartal des Jahres 2002 vor: Gegenüber dem Vorjahreszeitraum waren die Leistungsausgaben um 2,9 % und die Beitragseinnahmen um 1,2 % angestiegen. In der Summe wiesen die Kassen ein Defizit von 0,86 Mrd. € auf. Diese Zahlen veröffentlichte das BMG am 5. Juni 2002. In dieser Pressemitteilung hieß es, im Bereich der Arzneimittel seien weitere Einsparungen erforderlich. Auf der Basis der Eckdaten des GKV-Schätzerkreises vom 6. Juni 2002 konnte nach wie vor von einem ausgeglichenen Finanzergebnis ausgegangen werden. Gegenüber der Schätzung vom März rechnete er zwar mit einem um 0,6 Prozentpunkte höheren Ausgabenzuwachs. Allerdings sei wegen der aktuellen Tarifentwicklung und der höheren Rentensteigerung zur Jahresmitte auch der Zuwachs bei den Beitragseinnahmen um 0,6 Prozentpunkte höher zu veranschlagen. Über die KV 45 und das Ergebnis der Tagung des Schätzerkreises unterrichtete die Bundesgesundheitsministerin den Gesundheitsausschuss des Deutschen Bundestages am 12. Juni 2002.

Zum 1. Juli 2002 stiegen die Renten im Westen um 2,16 % und im Osten um 2,89 % *(Verordnung vom 7. Juni 2002 [BGBl. I S. 1799] gegenüber Verordnung vom 14. Juni 2001 [BGBl. I S. 1040]).* Höhere Renten führen zu höheren Beitragseinnahmen der GKV. Zum gleichen Zeitpunkt trat eine Beitragssatzanhebung für Rentner in Kraft.

In einem Telefonat vom 2. August 2002 informierte der Vorstandsvorsitzende der AOK Baden-Württemberg Staatssekretär Dr. Schröder im BMG über die angespannte Finanzlage seiner Kasse. Der Staatssekretär bat ihn, seine Überlegungen und Vorschläge dem BMG schriftlich zukommen zu lassen. In dem nachfolgenden Schreiben („Sing-Brief“) kündigte der AOK-Landesvorsitzende an, in Baden-Württemberg müsste der Beitragssatz spätestens zum 1. Januar 2003 auf 15 % angehoben werden und schlug vor, im Herbst 2002 ein Beitragssatzsicherungsgesetz zu beschließen. Der AOK-Bundesverband, dem das Schreiben aus Baden-Württemberg ebenfalls zuging, hielt die in dem Schreiben geäußerten Finanzsorgen für ein regionales Problem und rechnete nicht mit entsprechenden Beitragserhöhungen anderer Kassen. In seiner Stellungnahme vom 28. August 2002 zu dem Schreiben der AOK Baden-Württemberg riet der im BMG zuständige Leiter des Referats „Grundsatzfragen der GKV“, der Zeuge Hensgen, davon ab, zum gegenwärtigen Zeitpunkt ein Beitragssatzsicherungsgesetz zu initiieren, da aufgrund der Juni-Zahlen des Schätzerkreises von einem ausgeglichenen Finanzergebnis der GKV auszugehen sei und er gegen die Einzelvorschläge sachliche Bedenken hatte. Er wies darauf hin, „dass die Kostenentwicklung auf dem Arzneimittelsektor problematisch verläuft“, die Notwendigkeit für ein Vorschaltgesetz jedoch „zur Zeit (noch) nicht“ begründet sei.

Ende August gingen im BMG die vorläufigen Finanzergebnisse der Kassen (KV 45) aus dem ersten Halbjahr ein: Gegenüber der vorangegangenen Schätzung verschlechterte sich die Finanzsituation der Kassen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite: Die beitragspflichtigen Einnahmen waren gegenüber dem Vorjahreszeitraum parallel zur Grundlohnentwicklung um 0,7 % gestiegen, die Leistungsausgaben lagen um 3,0 % höher. Das Halbjahresdefizit betrug 2,42 Mrd. €. Die Ausgabenentwicklung wurde im Wesentlichen durch Zuwächse für Arzneimittel (3,9 %) und Krankenhausbehandlung (3,6 %) bestimmt.

Der im BMG zuständige Leiter des Referats „Finanzielle Angelegenheiten der GKV“ vermerkte daraufhin für die Ministerin am 30. August 2002:

> *„(...) Die Zuwachsrate von 3,9 % im Arzneimittelbereich (...) ist damit meilenweit von dem von KBV und Spitzenverbänden vorgegebenen Einsparziel von 4,6 % entfernt. (...)*
>
> *Ein ausgeglichenes Ergebnis in 2002 würde voraussetzen, dass die deutliche Schere zwischen Ausgaben- und Grundlohnzuwächsen wieder stärker zusammenrückt ... Auch unter Berücksichtigung (...) zu erwartender günstiger Grundlohnentwicklung im weiteren Jahresverlauf, sind zusätzliche ausgabenseitige Einsparungen vor allem im Arzneimittelbereich – die bislang nicht erkennbar sind – zur Stabilisierung der Finanzentwicklung der GKV unverzichtbar. (...)*
>
> *Es ist zu erwarten, dass vor allem die Einnahmenseite in der 2. Jahreshälfte durch eine Reihe von Sonderfaktoren wesentlich günstiger verläuft als im 1. Halbjahr und damit zu einem Abbau des Defizits beiträgt. (...)*
>
> *Es ist zu erwarten, dass der Schätzerkreis seine Eckdaten bei seiner Sitzung am 4./5. September korrigieren wird. (...)*
>
> *Nach gegenwärtigem Erkenntnisstand ist nicht damit zu rechnen, dass sich der durchschnittliche allgemeine Beitragssatz im weiteren Jahresverlauf signifikant verändert. Entsprechende Spekulationen über anstehende Beitragssatzanhebungen wurden zumindest für die großen Versorgerkassen und für die Innungskassen zurückgewiesen. (...)“*

In ihrer Pressekonferenz vom 2. September 2002 gab die Bundesgesundheitsministerin das Halbjahresdefizit sowie die Kennzahlen zur Einnahmen- und Ausgabenentwicklung bekannt. Sie bemerkte, dass die Arzneimittelausgaben immer noch zu hoch seien und die Vereinbarungen zwischen Ärzten und Kassen keine Wirkung zeigten. Im Krankenhausbereich seien die Ausgaben um 3,6 % gewachsen. Auf der Einnahmenseite sei in der zweiten Jahreshälfte jedoch mit positiven Effekten zu rechnen. Die Tarifabschlüsse im Jahre 2002 würden erst in der zweiten Jahreshälfte zu Beitragseinnahmen führen. Hinzu kämen die zum 1. Juli steigenden Rentnerbeiträge und am Jahresende das Weihnachtsgeld. Eine eigene Prognose zur Beitragssatzentwicklung gab sie nicht ab.

Auf seiner Tagung vom 4./5. September, an der Vertreter des BMG als Gäste teilnahmen, erhöhte der Schätzerkreis seine Prognose für den Ausgleichsbedarfssatz. Auf der Basis der Schätzerkreisdaten hätte sich rechnerisch ein Gesamtjahresdefizit von 1 bis 1,5 Mrd. € ergeben. In der Sitzung des Bundestagsausschusses für Gesundheit am 12. September informierte die Bundesgesundheitsministerin die Abgeordneten über die jüngsten Entwicklungen. In der sich anschließenden Diskussion befragte keiner der Abgeordneten, die alle sachkundig sind, die Ministerin zu den Beratungen des Schätzerkreises.

Bis zur Bundestagswahl bestand im Bundesgesundheitsministerium die begründete Erwartung, dass die GKV das Jahr 2002 mit einem ausgeglichenen Ergebnis abschließen könnte, somit Beitragssatzerhöhungen auf breiter Front zum Jahreswechsel zu vermeiden seien. Dabei wurde von folgenden Voraussetzungen ausgegangen:

– Halbjahresdefizite waren aus Vorjahren bekannt. In der Regel wurden diese durch höhere Beitragseinnahmen in der zweiten Jahreshälfte wieder ausgeglichen. In den vergangenen sieben Jahren überstiegen die Beitragseinnahmen in der zweiten Jahreshälfte die aus der ersten Jahreshälfte um 3,5 Mrd. bis 4,5 Mrd. €, unter anderem aufgrund von Urlaubs- und Weihnachtsgeld.

– Im Jahr 2002 traten tarifvertragliche Lohn- und Gehalts- bzw. Entgelterhöhungen für insgesamt rd. 16,2 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Kraft. Für etwa eine Million waren diese bereits in den Jahren 2000 und 2001 in Form von Stufenanhebungen vereinbart worden, für rd. 15,2 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wurden im Jahr 2002 neue Tarifverträge über die Höhe des Arbeitsentgelts abgeschlossen. Insgesamt ergab sich aus den Stufenanhebungen und den Neuabschlüssen ein gesamtdeutscher Durchschnittszuwachs von 3,2 % *(Tarifbericht 2002, S. 21; Stand: 31. Dezember 2002).* Die Tarife, die im Frühjahr 2002 geschlossen wurden, führten erst im Laufe des Jahres zu entsprechenden Lohn- und Gehaltszahlungen (einschließlich Nachzahlungen). Insofern sollten auch die an der Bruttolohn- und -gehaltssumme orientierten Beitragseinnahmen in die zweite Jahreshälfte fallen.

– Die kumulierten Budgetabschlüsse der Krankenhäuser für das Jahr 2002 ließen eine Steigerung der Krankenhauskosten von 1,6 % erwarten. Nach dem Zuwachs im ersten Halbjahr von 3,6 % wurde im zweiten Halbjahr mit einer deutlichen Abflachung der Kostenentwicklung gerechnet.

– Bis in den Sommer hinein wurden die Spitzenverbände von Seiten des Ministeriums gedrängt, eine Informationskampagne zu machen, damit jeder einzelne Arzt und jede einzelne Ärztin ihr Verschreibungsverhalten anpasst.

– Die Aut-idem-Regelung, nach der Arzneimittel immer durch ein kostengünstigeres wirkstoffgleiches Medikament zu ersetzen sind, trat in seiner ersten Stufe zum 1. Juli 2002 und in seiner zweiten Stufe zum 1. Oktober 2002 in Kraft. Auch dies ließ Einsparungen im Bereich der Arzneimittel gegenüber dem sich aus den Finanzstatistiken ergebenden Trend erwarten.

– Als nicht kalkulierbar schätzte das Bundesgesundheitsministerium das Risiko der Entgeltumwandlung im Rahmen der „Riester-Rente“ ein. Für Arbeitnehmer besteht die Möglichkeit, sich Lohnbestandteile in Zuschüsse zur Alterssicherung umwandeln zu lassen. Diese Lohnbestandteile fallen aus der Basis für die Beitragsbemessung heraus. Die Entgeltumwandlung führt so zu einer Verminderung der Beitragseinnahmen der GKV.

Diese Erwartung hatte nicht nur die Ministerin und ihr Staatssekretär. Auch die Fachbeamten auf Abteilungs- und Referatsebene teilten diese Einschätzung, wie die vernommenen Zeugen dem Ausschuss bestätigten.

Trotzdem stellte die Bundesgesundheitsministerin in ihren öffentlichen Äußerungen vor der Bundestagswahl keine eigenen Prognosen über ein ausgeglichenes Ergebnis der gesetzlichen Krankenkassen am Ende des Jahres 2002 auf, sondern blieb vorsichtig und verwies jeweils auf die entsprechenden Stellungnahmen der zuständigen Krankenkassen. Worauf Ministerin Ulla Schmidt stets hinwies, war das Risiko der Arzneimittelkosten. So sagte die Bundesgesundheitsministerin am 12. September 2002 im Fernsehen, die großen Kassen gingen nicht von einer Beitragserhöhung aus, eine Erhöhung des durchschnittlichen Beitragssatzes sei mithin nicht wahrscheinlich.

In dem Zeitraum zwischen dem 19. und dem 24. September 2002 gelangten dem BMG erste Hinweise aus der Pharmaindustrie zur Kenntnis, die darauf hindeuteten, dass die Arzneimittelausgaben wesentlich stärker als bislang eingeschätzt steigen würden. Der zuständige Abteilungsleiter des BMG hatte sich regelmäßig bei einer Kontaktperson in der Pharmaindustrie nach den monatlichen sogenannten „ISM-Daten“ (Institut für Medizinische Statistik) erkundigt. Gegenüber den Informationen von den Krankenkassen (KV 45) und der Apothekerbundesvereinigung (ABDA-Meldung) haben diese ISM-Daten den Vorteil, dass sie viel früher verfügbar sind. Über die aktuellen Trends informierte der Abteilungsleiter die Ministerin wohl zwei Tage nach der Bundestagswahl.

Ende September 2002 schlossen die Kassen das dritte Quartal ab. Diese waren beunruhigend. Daher setzten sich Vertreter der Kassen mit dem BMG-Staatssekretär Dr. Schröder am 2. Oktober 2002 zusammen, um über Maßnahmen zur Beitragssatzstabilisierung nachzudenken. Die großen Kassen räumten erstmals im Oktober 2002 ein voraussichtliches Gesamtjahresdefizit von zunächst 1,5 Mrd. €, später von 2,5 Mrd. € ein.

Am 1. Oktober 2002 berichtete die Frankfurter Rundschau, das BMG rechne mit einem Defizit der GKV von bis zu 1,5 Mrd. € und Bundesministerin Ulla Schmidt wolle durch Notmaßnahmen die drohenden Beitragserhöhungen für Kassenpatienten verhindern: „Wir brauchen ein zustimmungsfreies Vorschaltgesetz, um die Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung zu stabilisieren.“ Der Ministerin schwebe als Sofortmaßnahme die Einführung von Festpreisen für neue patentgeschützte Arzneimittel vor, die keinen nachweisbaren zusätzlichen Nutzen bringen.

Am 5. November 2002 legten die Koalitionsfraktionen zwei Gesetzentwürfe vor:

– Beitragssatzsicherungsgesetz: Weitergabe von Pharma-Rabatten an Kassen, Anhebung der Versicherungspflichtgrenze, Sterbegeldkürzung, Ausgabenfestschreibung im Krankenhausbereich, Preissenkung für Zahntechnik und Beitragssatzfestschreibung,

– SGB V-Änderungsgesetz: Einbeziehung von hochpreisigen patentgeschützten Analogpräparaten in die Festbetragsregelung.

Die Anhebung der Versicherungspflichtgrenze war bereits vor der Wahl diskutiert worden und Gegenstand der öffentlichen Auseinandersetzung. Sie war Teil des SPD-Wahlprogramms.

Seit Juni 2003 stehen die endgültigen Finanzergebnisse der GKV nach der Statistik „KJ 1“ fest: Den Einnahmen in Höhe

von 140,26 Mrd. € standen Ausgaben in Höhe von 143,36 Mrd. € gegenüber. Dies ergab ein Defizit von 3,37 Mrd. €. Einige Krankenkassen mussten ihre Beiträge erhöhen, im Ergebnis auf einen durchschnittlichen Beitragssatz von 14,3 %. Von den sechzehn AOK-Landesverbänden erhöhten fünf ihre Beiträge, ein Landesverband senkte sie *(siehe Tabelle unten)*.

Rückblickend stellten sich mehrere Ursachen für die Verschlechterung der Finanzsituation der Kassen heraus:

– Die Beitragseinnahmen litten vor allem unter einer „negativen Lohndrift“. Darunter wird das Abweichen der Effektivlohnentwicklung von der Tariflohnentwicklung verstanden. Während die Löhne entsprechend den Tarifabschlüssen um 3,2 % steigen sollten, stagnierten sie nahezu (+ 0,7 %). Wahrscheinlich ist, dass sich die Effektivlohnentwicklung negativ von der Tariflohnentwicklung wegen Tarifflucht und dem Abbau übertariflicher Zulagen und Sonderzahlungen abkoppelte.

– Anders als noch im Sommer erwartet stiegen die Krankenhauskosten statt um 1,6 % tatsächlich um 3 % an. Die Arzneimittelkosten stiegen gegenüber 2001 nochmals um 4,5 % an.

– Ob und inwieweit sich die Entgeltumwandlung zum Aufbau der „Riester-Rente“ beitragseinnahmenmindernd ausgewirkt hat, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch immer nicht präzise sagen.

Absprachen zwischen dem BMG und dem Ersatzkassenverband über die öffentliche Einschätzung der Finanzlage der GKV gab es im Sommer 2002 nicht. Das hat der Zeuge Rebscher dem Ausschuss gegenüber ausgeschlossen *(12. Sitzung, Protokoll Rebscher, S. 31)*.

2. Bewertung

Der Bundesgesundheitsministerin wurde im Wesentlichen vorgeworfen, sie habe die Öffentlichkeit nicht ausreichend auf die finanzielle Situation der GKV hingewiesen. Weiter wurde ihr vorgeworfen, das Beitragssicherungsgesetz sei schon vor der Bundestagswahl in ihrem Ministerium vorbereitet worden, worüber sie geschwiegen habe.

a) Adressat des Informationsbedürfnisses der Öffentlichkeit über die Finanzentwicklung der GKV

Anders als beim Bundeshaushalt verfügt die Bundesregierung in Bezug auf die GKV über keine aktuelle Kassenübersicht. Das liegt schon an der Vielzahl der Akteure. Die über 300 Krankenkassen haushalten eigenverantwortlich und sind nur ihrer jeweiligen Aufsicht gegenüber rechenschaftspflichtig. Vierteljährlich erhält das BMG etwa zwei Monate nach dem jeweiligen Quartalsende von den Kassenverbänden die vorläufige Finanzstatistik KV 45. Das Bundesministerium weiß nicht mehr, als ihm die Kassen an Daten liefern. Der eigentliche Adressat des öffentlichen Informationsbedürfnisses ist damit nicht die Bundesregierung, sondern die jeweilige Krankenkasse.

Was Voraussagen für die Zukunft angeht, ist die Lage noch schwieriger. Neben den Kassen kommt es für die Finanzentwicklung der GKV auch noch entscheidend auf das Verhalten der zahlreichen Leistungserbringer, Ärzte, Apotheker, Krankenhäuser und Pharmaindustrie, sowie die Versicherten an. Dies ist kaum kalkulierbar. Auch hier muss sich die Bundesregierung auf die Angaben der Beteiligten verlassen.

Zu bedenken ist: Bei der gesetzlichen Krankenversicherung geht es insgesamt um ein Ausgabevolumen von über 140 Mrd. €. Das Defizit lag 2002 bei gut 3 Mrd. €, also gemessen an den Ausgaben rd. 2 %. Dies ein halbes Jahr im Voraus exakt prognostizieren zu wollen, ist ein kühnes Vorhaben.

b) Keine falschen Informationen durch die Bundesregierung

Im Ausschuss wurde von keiner Seite der Vorwurf erhoben, die Bundesgesundheitsministerin habe Bundestag oder Öffentlichkeit aktiv mit falschen Zahlen über die Finanzlage der GKV getäuscht. Insbesondere die von ihr in der Pressekonferenz vom 2. September 2002 vorgetragenen Zahlen über die Ergebnisse des ersten Halbjahres decken sich exakt mit denen der Finanzstatistik KV 45.

Richtig ist vielmehr: Bundesministerin Schmidt selbst verkündete das Halbjahresdefizit von über 2 Mrd. € und wies mit Nachdruck darauf hin, dass die Arzneimittelausgaben zu hoch seien.

c) Keine Pflichtverletzung durch unterlassene Information

Der Bundesgesundheitsministerin kann auch nicht zum Vorwurf gemacht werden, sie hätte der Öffentlichkeit die Annahmen des Schätzerkreises vom 4./5. September 2002 nicht mitgeteilt.

Es wäre sogar schädlich gewesen. Öffentliche Prognosen zur Finanzentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung haben eine nicht zu unterschätzende psychologische Wirkung. Wird die Beitragssatzstabilität von vorneherein als unerreichbar kommuniziert, ist mit hoher Wahrscheinlichkeit mit einer verringerten Kostendisziplin der Leistungserbringer zu rechnen. Die öffentlich geäußerte Befürchtung einer Beitragssteigerung destabilisiert des Weiteren gerade die schwächeren gesetzlichen Krankenkassen durch die Gefahr der Abwanderung der Mitglieder mit den hohen Beiträgen. Werden Beitragserhöhungen angekündigt, verlieren die Kassen insbesondere junge und gesunde Beitragszahler zu Hunderttausenden. Das Defizit, welches durch höhere Beiträge gedeckt werden sollte, würde nochmals vergrößert. Negative Prognosen haben somit die Wirkung einer self-fulfilling prophecy.

Gesamtjahressaldo der GKV im Vergleich in Mrd. €:

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
- 4,78	5,32	1,40	- 3,66	- 3,55	0,86	0,28	0,28	- 0,02	- 3,03	- 3,37

Quelle: GKV-Jahresrechnung KJ1

Der Vorstandsvorsitzende des Verbandes der Angestellten-Krankenkassen e.V. Rebscher sagte hierzu dem Ausschuss:

„Ich hätte in der Situation der Ministerin vor der Bundestagswahl keine anderen Informationen gehabt und verwenden können, ohne Kassen im Wettbewerb massiv zu behindern. Es ist, glaube ich, auch eine Aufgabe der Ministerin, sich in diesem hoch sensiblen Bereich der beitragssatzreagiblen Wettbewerbssituation nach Möglichkeit ausschließlich auf ganz objektive Daten und Entwicklungen zu stützen, bevor man mit Gerüchten die Kasse ruiniert“ (12. Sitzung, Protokoll Rebscher, S. 25).

Dem pflichtete der Vorstandsvorsitzende des AOK-Bundesverbandes Dr. Ahrens bei:

„Die Frage, wie man mit zukünftigen Beitragssatzanhebungen umgeht, ist eine relativ sensible, da es kontraproduktiv ist, wenn man zu einem zu frühzeitigen und ungesicherten Zeitpunkt Beitragssatzanhebungen in die Welt setzt“ (12. Sitzung, Protokoll Dr. Ahrens, S. 75).

Auch und wesentlich aus diesem Grund ist die Korrektur von Erwartungen mit größter Sensibilität zu handhaben. Das ist geschehen, bei voller Berücksichtigung des Informationsanspruchs der Öffentlichkeit, aber gleichzeitigem Augenmerk auf Vermeidung unnötiger destabilisierender Tendenzen. Die Ministerin wäre – hätte sie, wie es der erhobene Vorwurf nahe legt, im Sommer öffentlich Beitragserhöhungen für den Jahreswechsel in Aussicht gestellt – selbst zur Ursache einer Verschlechterung der Finanzsituation der GKV geworden. Das hätte ihr die Opposition dann zu Recht vorwerfen können.

Es stellt sich die Frage, ob sie wenigstens den Gesundheitsausschuss des Bundestages über die Annahmen des Schätzerkreises hätte aktiv informieren müssen. Dass der Schätzerkreis getagt hatte, war den Experten des Gesundheitswesens, zu denen auch die Mitglieder des Gesundheitsausschusses gehören, bekannt. Man darf auch davon ausgehen, dass die meisten Mitglieder des Gesundheitsausschusses über den Inhalt der Gespräche des Schätzerkreises informiert waren. Dass im Gesundheitsausschuss nicht nachgefragt wurde, ist der Ministerin nicht zuzuschreiben.

Zu dem Verhalten der Bundesgesundheitsministerin im Sommer 2002 gab es keine verantwortbare Alternative.

d) „Vorschaltgesetz“ bzw. Beitragssatzsicherungsgesetz

Das zum Streitthema gemachte Vorschaltgesetz zielte nicht darauf, im Jahre 2002 zu einem ausgeglichenen Finanzergebnis der GKV zu gelangen. Vordringlicher Zweck von Vorschaltgesetzen ist es, dem Gesetzgeber eine Atempause zu verschaffen, um große Reformen einleiten zu können.

Im Übrigen: Ende September/Anfang Oktober gab es zunächst nur erste Überlegungen, mit einer Festpreisregelung für Analogpräparate auf die sich andeutende Ausgabenentwicklung zu reagieren, die anderen Regelungen des Beitragssatzsicherungsgesetzes kamen mit einer Ausnahme erst nach und nach bis zum 5. November 2002 dazu. Diese Ausnahme, die Anhebung der Versicherungspflichtgrenze, stand im SPD-Wahlprogramm und führte zu massiven Auseinandersetzungen mit den privaten Krankenversicherungen. Dies in einer Wahlkampfsituation gegen Widerstand zu vertreten, ist das genaue Gegenteil von Wählertäuschung.

e) Plausibilität der Erwartungen des Bundesgesundheitsministeriums

Vorhersagen zur Entwicklung der Beitragssätze in der gesetzlichen Krankenversicherung begegnen besonderen Schwierigkeiten. Ungewissheiten bestehen – wie bei der Rentenversicherung – zunächst hinsichtlich der zu erwartenden Einnahmen. Diese sind von der Konjunkturentwicklung, der Lohnquote und der Inanspruchnahme von beitragsmindernden Altersvorsorgekonzepten im Rahmen der betrieblichen Direktumwandlung abhängig. Letzteres betrifft insbesondere die Auswirkungen von Einmalzahlungen, in der Regel zum Jahresende („Weihnachtsgeld“). Zusätzlich besteht in der Krankenversicherung auf der Ausgabenseite ein erhebliches Maß prognostisch relevanter Unsicherheit. Die Belastung der gesetzlichen Krankenversicherung hängt wesentlich vom Ausmaß der Inanspruchnahme durch die Versicherten und der Verschreibungspraxis ab.

Gleichwohl können auf der Basis der Erfahrungen zurückliegender Jahre die vierteljährlich veröffentlichten Quartalsergebnisse der gesetzlichen Krankenversicherung zu einer Prognose der voraussichtlichen Finanzergebnisse im laufenden Jahr genutzt werden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Halbjahreszahlen auf das Gesamtjahr hochgerechnet werden dürften. In den meisten Tarifvereinbarungen war vorgesehen, dass das beitragsrelevante Einkommen der Versicherten in der zweiten Jahreshälfte auch wegen des Urlaubs- und Weihnachtsgeldes deutlich zunimmt. Zu berücksichtigen war des Weiteren die konjunkturelle Entwicklung der zweiten Jahreshälfte.

Im Jahr 2002 bestand vor diesem Hintergrund guter Grund zu der Annahme, dass das Halbjahresdefizit der Kassen zum Jahresende ausgeglichen werden könnte. Im Hinblick auf die Tarifabschlüsse und die prognostizierte konjunkturelle Aufhellung konnte mit einer Verbesserung der Einnahmenseite, im Hinblick auf die im Arzneimittelbereich von den Selbstverwaltungspartnern abgeschlossenen Kostensenkungsprogramme mit einer Verbesserung der Ausgabenseite gerechnet werden:

– Die vergleichsweise hohen Tarifabschlüsse in 2002 ließen erwarten, dass die Beitragseinnahmen signifikant steigen. Dies konnte sich in der ersten Jahreshälfte noch nicht auf die Statistik auswirken, da die Zahlungen erst im Jahresverlauf erfolgen sollten.

– Statt der erwarteten Zunahme der für die Beitragseinnahmen maßgeblichen Bruttolohn- und Gehaltssumme kam es im Jahresergebnis zu einer Abnahme der Effektivlöhne („negative Lohndrift“). Alle Wirtschaftsforscher erwarteten für die zweite Jahreshälfte 2002 einen Aufschwung. In Zeiten der wirtschaftlichen Belebung kommt es erfahrungsgemäß eher zu einer „positiven Lohndrift“, weil zwischen den Unternehmen ein Abwerbewettlauf stattfindet, bei dem Mitarbeiter mit übertariflichen Bezahlungen gelockt werden. Als sich die konjunkturelle Lage im Herbst 2002 eher abkühlte, wurden hingegen außer- und übertarifliche Entgelte abgebaut.

– Die Krankenhauskosten sind äußerst schwer zu kalkulieren, da Mehr- und Mindererlösausgleiche mit den Daten, die aus der Rechnungslegung von Krankenhäusern in den aktuellen Monaten kommen, erst im nachgehenden Jahr verrechnet werden. Die einzige Orientierung boten

die kumulierten Budgetverhandlungsergebnisse mit den Krankenhäusern, was eine Steigerung von 1,6 % vorsah. Daran gemessen war die tatsächliche Steigerung um 3,8 %, die Verdoppelung des Budgetabschlusses, nicht zu erwarten.

– Arzneimittelkosten: Der Bundesgesetzgeber und die Bundesregierung hatten entscheidende Maßnahmen zur Begrenzung der Arzneimittelausgaben auf den Weg gebracht: Festbeträge, Aut-idem-Regelung, Apothekenrabatt und Solidarbeitrag der Pharmaindustrie – meistens gegen massiven Widerstand der jeweiligen Interessenverbände. Nachdem die Ausgaben für Arzneimittel im Vorjahr um über 11 % angestiegen waren, sprach alles dafür, dass aufgrund dieser Maßnahmen ein weiterer Anstieg vermieden würde.

– Der Erwartung des Bundesgesundheitsministeriums eines ausgeglichenen Jahresergebnisses kann auch nicht die Beratung des GKV-Schätzerkreises vom September 2002 entgegengehalten werden. Dessen Aufgabe ist es, den sogenannten Ausgleichsbedarfssatz für den Risikostrukturausgleich vorherzuschätzen, um den Kassen eine Orientierung zu geben. Seine Aufgabe ist es gerade nicht, Prognosen über Finanzergebnisse abzugeben oder die tatsächliche Entwicklung zu beschreiben.

Diese Erwägungen und Erwartungen des BMG waren in sich schlüssig und nicht zu beanstanden. Heute weiß man, dass sich die Regierungsprognosen nicht realisiert haben. Daraus kann nicht der Vorwurf abgeleitet werden, dass vor der Wahl falsche, geschweige denn bewusst falsche Prognosen veröffentlicht wurden. Alle Einschätzungen waren vom damaligen Wissensstand aus gut begründet. Sie erfolgten aus der damaligen Perspektive zu Recht. Die im Zusammenhang mit der „Riester-Rente“ erwartete beitragseinnahmenmindernde Entgeltumwandlung war im Sommer 2002 als Risiko für die Beitragseinnahmen bekannt, nicht abschätzbar. Auch dass sich die Arbeitslosenzahlen so negativ entwickeln würden, konnte von Politik und Wirtschaftsforschern nicht vorausgesehen werden.

Die spätere Erkenntnis, dass doch alles anders kam, kann die damaligen Prognosen nicht delegitimieren. Sie demonstriert nur, dass Prognosen ihrem Wesen nach lediglich begründete Vermutungen sind.

f) Bewertung durch die Presse

Johannes Leithäuser in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 4. April 2003:

„Die von der Union betriebene parlamentarische Untersuchung vermuteter Wahllügen der Bundesregierung hat in der jüngsten Zeugenvernehmung zum Gesundheitswesen keine belastenden Erkenntnisse ergeben.“

Jakob Augstein in der Süddeutschen Zeitung vom 4. April 2003:

„Der Vorstandsvorsitzende des Verbands der Angestellten-Krankenkassen, Herbert Rebscher, hat am Donnerstag vor dem Untersuchungsausschuss wegen angeblichen Wahlbetrugs die Bundesregierung entlastet. Weder das Defizit der Krankenkassen noch die darauf hin notwendigen Beitragserhöhungen seien vor der Bundestagswahl im September 2002 absehbar gewesen.“

Christoph D. Frieß, ddp vom 3. April 2003:

„Die Ersatzkassenverbände geben der Bundesregierung im „Wahlbetrugs“-Untersuchungsausschuss Rückendeckung.“

Ulrike Herrmann in der tageszeitung vom 11. April 2003:

„Für CDU-Obmann Peter Altmaier verlief die Sitzung enttäuschend. Er konnte der Gesundheitsministerin nicht nachweisen, dass sie schon vor der Bundestagswahl im September hätte wissen müssen, dass die Kassenbeiträge zum Jahresende durchschnittlich von 14 auf 14,3 % steigen würden.“

Sabine Rieser im Deutschen Ärzteblatt vom 18. April 2003:

„Schmidt nutzte diese und andere Fragen, um zu betonen, dass sie bei ihren Einschätzungen zur Finanzlage stets auf die Risiken hingewiesen hätte, die noch bestünden. Etwas anderes war ihr in der vergangenen Woche trotz oder gerade wegen einer Vielzahl von Interviews und Presseberichten über ihre Aussagen, mit denen sie konfrontiert wurde, nicht nachzuweisen. Glaubhaft vermittelte Schmidt zudem, dass man mit gutem Grund relativ lange von einem ausgeglichenen GKV-Ergebnis ausgehen durfte.“

V. Finanzsituation der Rentenversicherung

1. Wesentliches Ergebnis der Beweisaufnahme

Zu dem Vorwurf, die Bundesregierung habe den Bundestag oder die Öffentlichkeit über die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung falsch oder unvollständig informiert, hat der Ausschuss im Wesentlichen folgenden Sachverhalt festgestellt:

Jeweils zum Ende eines Jahres wird der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung von Arbeitern und Angestellten durch die Bundesregierung für das folgende Jahr per Rechtsverordnung festgesetzt. Die Bundesregierung muss die Höhe des Beitragssatzes so festsetzen, dass die voraussichtlichen Ausgaben durch die Beiträge finanziert werden können. Diese jährliche Festsetzung erfolgt anhand der Ergebnisse der Oktober-Sitzung des Schätzerkreises zur Arbeiter- und Angestelltenversicherung, der sich aus Mitarbeitern der Bundesregierung, des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR), des Bundesversicherungsamtes und der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) zusammensetzt.

In den Jahren 1997 und 1998 betrug der Beitragssatz 20,3 %. Mit den Rentenreformen der Rot-Grünen-Koalition in der 14. Wahlperiode

– konnte insbesondere durch den Einstieg in die Ökologische Steuerreform der Beitragssatz auf zunächst 19,5 %, dann auf 19,3 % und schließlich für die Jahre 2001 und 2002 auf 19,1 % abgesenkt werden,

– wurde zur langfristigen Sicherung der Altersvorsorge neben der umlagefinanzierten Rentenversicherung eine staatlich geförderte kapitalgedeckte Alterssicherung („Riester-Rente“) als zweite Säule geschaffen und

– führte der Gesetzgeber eine bedarfsorientierte und steuerfinanzierte Grundsicherung zur Vermeidung von Armut im Alter und bei dauerhafter Erwerbsunfähigkeit aus medizinischen Gründen ein.

Die Stabilität des Beitragssatzes in 2002 basierte auf der im Oktober 2001 getroffenen Annahme einer Zunahme der Durchschnittsentgelte der Arbeitnehmer in 2002 von 2,7 % und einer Erhöhung der Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer und Angestellten um 0,19 %. Aufgrund dieser Annahmen ging die Bundesregierung davon aus, dass der Beitragssatz auch im Jahre 2003 stabil bei 19,1 % bleiben würde *(Rentenversicherungsbericht 2001 der Bundesregierung, BT-Drs. 14/7639).*

Im Frühjahr 2002 wurde in der Öffentlichkeit über einen möglichen Beitragssatzanstieg für 2003 auf 19,3 % spekuliert. Anlass für diese Spekulationen waren Hochrechnungen aus dem damaligen Bundesministerium für Arbeit (BMA) auf der Basis der aktuellen Beitragseinnahmen. Im Ministerium war man der Auffassung, diese Hochrechnungen seien eine „Momentaufnahme“ und „unmaßgeblich“, da Aussagen zum künftigen Beitragssatz zu einem so frühen Zeitpunkt äußerst spekulativ seien. Entsprechend äußerte sich die Ministeriumssprecherin in der Öffentlichkeit.

Die Beitragseinnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung blieben im ersten Halbjahr 2002 wegen Streiks und überdurchschnittlich vieler Feiertage (negativer Lohnsummeneffekt: 0,3 %) unterhalb des erwarteten monatlichen Durchschnittszuwachses. Ein Mitarbeiter des BMA fertigte im Juni 2002 gleichwohl einen Vermerk für den zuständigen Staatssekretär, in welchem er die ihm gemeldeten Beitragseinnahmen aus den Monaten Januar bis Mai auf das Gesamtjahr linear hochrechnete, wobei er annahm, dass die Beitragseinnahmen – wie im Vorjahr – im zweiten Halbjahr 0,9 % über denen des ersten Halbjahres liegen würden. Mit dieser Hochrechnung gelangte er zu einem möglichen Beitragssatz 2003 von 19,6 %. Nicht berücksichtigt worden sind insbesondere die relativ hohen Tariflohnsteigerungen, die u.a. wegen verzögerter Auszahlung der Tariferhöhungen erst in der zweiten Jahreshälfte wirksam werden sollten, und die zu diesem Zeitpunkt von den Wirtschaftsinstituten angenommene Verbesserung der Konjunktur und einem damit einhergehenden Beschäftigungszuwachs im zweiten Halbjahr.

Bei der Aufstellung des Bundeshaushalts 2003 im Juni 2002 kalkulierte die Bundesregierung den Bundeszuschuss vorsorglich auf einen Beitragssatz von 19,3 % entsprechend der April-Prognose des Schätzerkreises und kommunizierte das auch öffentlich. Das von der Bundesregierung vorrangig verfolgte Ziel einer Beitragsstabilität – also 19,1 % – wurde ausdrücklich an die Voraussetzung der prognostizierten konjunkturellen Entwicklung (Wachstum von 2,5 % für 2003) geknüpft. Der Bundeskanzler sagte bei der Vorstellung des Bundeshaushalts am 19. Juni 2002 wörtlich: „Wenn die konjunkturelle Entwicklung sich so vollzieht, wie prognostiziert, kann man für Stabilität sorgen.“ Er wies in diesem Zusammenhang ausdrücklich darauf hin, dass mit einer derartigen Erwartung eine „Unsicherheit“ verbunden war.

Auf der Tagung des Schätzerkreises Ende Juni 2002, die der Haushaltsaufstellung der Rentenversicherungsträger diente, konnten sich die Vertreter des BMA und der Rentenversicherungsträger nicht auf eine gemeinsame Schätzung des Beitragssatzes 2003 einigen. Einig war man sich, dass die Beitragseinnahmen im gesamten Jahr 2002 gegenüber dem Vorjahr um 1,8 % steigen müssen, um für 2003 einen Beitragssatz von 19,3 % zu bekommen. Kenntnis hatte man davon, dass in den ersten fünf Monaten die Beitragseinnahmen gegenüber dem Vorjahreszeitraum um rund 0,64 % angestiegen waren. Während die Rentenversicherungsträger davon ausgingen, dass die Beitragseinnahmen im 2. Halbjahr lediglich um 1,5 % steigen würden und deswegen ein Beitragssatz für 2003 in Höhe von 19,6 % festgesetzt werden müsste, ging das BMA davon aus, dass wegen der Tariferhöhungen und der erwarteten wirtschaftlichen Belebung mit einem Zuwachs der Beitragseinnahmen von 3,2 % und damit mit einem Beitragssatz in 2003 von 19,3 % zu rechnen sei. Der zuständige Staatssekretär im BMA, Dr. Achenbach, besprach sich hierauf mit dem Vorsitzenden des Sozialbeirates, Prof. Dr. Dr. Rürup. Dieser versicherte dem Staatssekretär, die Prognose des BMA sei plausibler und entspreche der aktuellen Wirtschaftslage.

Die Kontroverse zwischen BMA und Rentenversicherungsträger über die voraussichtliche Rentenbeitragshöhe in 2003 wurde im Juli 2002 offen in den Medien ausgetragen. Inzwischen lagen die Beitragseinnahmen aus dem Monat Juni vor: Der Anstieg der Einnahmen im ersten Halbjahr lag bei 0,29 %. Wegen der unterschiedlichen Einschätzung der zweiten Jahreshälfte einigten sich der Staatssekretär Dr. Achenbach mit dem VDR-Direktor Prof. Dr. Ruland und dem BfA-Präsidenten Dr. Rische darauf, die den jeweiligen Schätzungen zugrunde liegenden Annahmen von unabhängigen Institutionen, dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) und dem Sachverständigenrat (SVR) beurteilen zu lassen. Dieses Vorgehen befand auch der Referatsleiter aus dem BMA, der die Hochrechnung mit dem Ergebnis 19,6 % angefertigt hatte, „völlig in Ordnung“ *(17. Sitzung, Protokoll Dabringhausen, S. 41).* Dem Sachverständigenrat erschien die Prognose des BMA „als etwas zu optimistisch, die der Rentenversicherungsträger hingegen bei weitem zu pessimistisch.“ (*Dokument Nr. 126*). Das DIW blieb bei seiner die Bundesregierung stützenden Annahme: „Das Jahresergebnis von 2,4 % Zuwachs für die Entgelte sehen wir auf der Basis unserer Prognosen daher als nicht gefährdet an. Entsprechend sollten sich auch die Beitragseinnahmen entwickeln. Lediglich die Verteilung zwischen den Halbjahren könnte sich ändern.“ (*Dokument Nr. 127*).

Im August lagen dem Arbeitsministerium die Beitragszahlen aus dem Monat Juli vor, die wieder deutlich günstiger als im Juni waren. Wegen dieser positiven Entwicklung und aufgrund der Bestätigung der Position des BMA durch den unabhängigen Sachverstand von SVR und DIW blieb die Bundesregierung bis zur Bundestagswahl bei ihrer festen Erwartung, der Rentenversicherungsbeitragssatz 2003 würde bei 19,3 % liegen. Dies haben alle aus dem ehemaligen BMA und dem Kanzleramt hierzu vernommenen Zeugen dem Ausschuss bestätigt.

So äußerte sich Bundesarbeitsminister Riester auch gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Öffentlichkeit. Am 28. August 2002 sagte er der Frankfurter Rundschau, die Bundesregierung habe zunächst mit einem Lohnsummenzuwachs von 2,5 % gerechnet, tatsächlich seien es im ersten Halbjahr nur 0,3 % gewesen. „Ich rechne im Moment mit einem Beitragssatz von 19,3 % für 2003.“ Einem CDU/CSU-Bundestagsabgeordneten teilte der Minister mit Schreiben vom 4. September sämtliche seiner Einschätzung zugrunde liegenden Rechnungsergebnisse und Annahmen

(Beitrags-, Lohn- und Beschäftigungsentwicklung) mit (*Dokument Nr. 134).*

Im Oktober korrigierte die Bundesregierung ihre gesamtwirtschaftliche Erwartung. Aufgrund des Ergebnisses des Schätzerkreises wurde der Rentenbeitrag für das Jahr 2003 durch das Beitragssatzsicherungsgesetz auf 19,5 % festgesetzt.

Wäre – wie von der CDU/CSU im Wahlkampf versprochen – die nächste Stufe der Ökosteuer ausgesetzt worden, hätte der Beitragssatz gut 0,2 Prozentpunkte höher festgesetzt werden müssen. Eine – wie von dem stellvertretenden CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden, Horst Seehofer, im August 2002 vorgeschlagene – nachträgliche Kompensation für die im Jahr 2000 ausgebliebene Rentenanpassung hätte den Beitragssatz um weitere 0,2 bis 0,3 Beitragssatzpunkte erhöht. Hätten CDU und CSU die Bundestagswahl gewonnen, läge der Beitragssatz zur Rentenversicherung heute bei 20 %.

2. Bewertung

Vorgeworfen worden ist der Bundesregierung im Wesentlichen, dass sie bis zur Bundestagswahl von einem Rentenversicherungsbeitragssatz von voraussichtlichen 19,3 % sprach, obwohl ein Beamter des ehemaligen Bundesarbeitsministeriums, der Zeuge Dabringhausen, den damaligen Bundesarbeitsminister Walter Riester frühzeitig in einer Hochrechnung auf einen möglichen Beitragssatz 2003 von 19,6 % hingewiesen hatte. Dieser scheinbare Widerspruch ist aufgelöst.

a) Keine falschen Informationen

Die Vermutung, die Bundesregierung habe falsche Informationen über die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung verbreitet, hat sich nicht bestätigt. Sie wurde widerlegt.

Über die tatsächlichen Beitragseinnahmen sowie über den angestrebten Zuwachs der noch ausstehenden Einnahmen herrschte vollkommene Transparenz. Insbesondere das schwache Beitragsaufkommen des ersten Halbjahres wurde von Bundesarbeitsminister Riester genauso der Presse gegenüber erwähnt wie das rechnerisch Erforderliche, um zu dem Beitragssatz für 2003 von 19,3 % zu gelangen.

Entschieden werden musste über den Beitragssatz für das Jahr 2003 nach den Bundestagswahlen im November 2002. Dies konnte vernünftigerweise nur anhand der Prognose des Schätzerkreises zur gesetzlichen Rentenversicherung erfolgen, die erst im Oktober 2002 vorlag. Grundlage der Prognose des Schätzerkreises konnten nur die neuen Eckdaten der Bundesregierung zur wirtschaftlichen Entwicklung sein, die ebenfalls erst im Oktober 2002 vorlagen.

Auf dieses langjährig geübte und bewährte Verfahren zur Bestimmung des Beitragssatzes und den Zeitpunkt der Entscheidung hat die Bundesregierung vor der Wahl stets hingewiesen. Über die für eine Prognose erforderlichen Grundannahmen wurde öffentlich diskutiert. Falsch dargestellt oder verheimlicht worden ist darüber nichts.

Vor Oktober 2002 gab es keine hinreichend verlässlichen Daten, die eine fundierte Prognose über die Entwicklung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung 2003 zugelassen hätten. Feste Versprechen eines bestimmten Beitragssatzes hat die Bundesregierung nie abgegeben.

b) Keine Täuschung über die eigene Einschätzung

Über ihre eigene Einschätzung hätte die Bundesregierung nur dann getäuscht, wenn sie öffentlich eine Erwartung geäußert hätte, die zu ihrer internen Erwartung im Widerspruch stand. Für einen solchen Widerspruch ließen sich keinerlei Anhaltspunkte finden. Insbesondere kann ein Widerspruch nicht darauf gestützt werden, dass im BMA ein Referatsvermerk angefertigt wurde, dessen Ergebnis sich die Leitung des Ministeriums nicht zu Eigen gemacht hat. Entscheidend ist, zu welchem Urteil der parlamentarisch verantwortliche Minister kommt.

Die als Zeugen vom Ausschuss vernommenen Staatssekretäre Anzinger und Dr. Achenbach bestätigten, dass die Leitung des Arbeitsministeriums fest davon überzeugt war, dass die Beitragseinnahmen in der zweiten Jahreshälfte besser als im ersten Halbjahr verlaufen würden und von daher der Beitragssatz stabil bliebe. Der Bundesarbeitsminister, von Hause aus Tarifexperte, habe sich sehr für die schlechten Beitragseinnahmen des ersten Halbjahres interessiert, aber keiner im Ministerium habe dies schlüssig erklären können. Alles habe für steigende Einnahmen gesprochen. Wörtlich sagte der Zeuge Staatssekretär Anzinger dem Ausschuss:

> *„Im Übrigen, wenn ich darauf hinweisen darf, dass Walter Riester vorher einer anderen Tätigkeit in einer großen Gewerkschaft der Bundesrepublik Deutschland nachgegangen ist, dann weiß man auch, dass er genau diese Fragen immer gestellt hat: Was ist eigentlich mit den Tarifabschlüssen? Nun hatte „seine“ IG Metall im April einen Tarifabschluss von 3,2 Prozent, der, je nachdem, wie man ihn rechnet, sogar auf 4 Prozent hochgerechnet werden konnte. Er hat uns auch diese Frage gestellt: Wo sind die Tarifabschlüsse? Die müssen sich doch in den Beitragseinnahmen abzeichnen. Es war niemand, weder der Staatssekretär Achenbach noch ich noch unsere Fachleute, in der Lage, das zu beantworten. Wir konnten es in dem Punkt – ich sage das ganz offen – nicht erklären“ (20. Sitzung, Protokoll Anzinger, S. 15).*

Eben weil dies nicht erklärbar war, habe man im Ministerium an der Dreisatz-Methode der Hochrechnung

Beitragseinnahmen 2. Halbjahr = Beitragseinnahme 1. Halbjahr x Spreizung

erhebliche Zweifel bekommen. Eine realitätsnahe Einschätzung schien nach Angaben des Staatssekretärs Dr. Achenbach „im Ergebnis allein auf der Basis von Annahmen möglich, die dem positiven Konjunkturverlauf entsprachen“, wie der damals für die zweite Jahreshälfte durchgängig erwartet worden sei *(20. Sitzung, Protokoll Dr. Achenbach, S. 52)*. Die Plausibilität der Hochrechung des Referatsleiters Dabringhausen sei deswegen in Frage gestellt worden:

> *„Wir kamen (...) zu dem Ergebnis, dass diese mehr mechanische Hochrechnungsweise, die zunächst angedacht worden war, keinen Bezug zu dem hatte, was man in der Mitte des vergangenen Jahres noch zum weiteren Verlauf der Wirtschaftsentwicklung annahm“ (20. Sitzung, Protokoll Dr. Achenbach, S. 55).*

Der zuständige Abteilungsleiter, der Zeuge Wittrock, sagte dem Ausschuss:

„Ich (...) teile diese Zweifel auch. Sicherlich macht es auch Sinn, zu sagen: Wenn das erste Halbjahr ganz besonders schlecht ausgefallen ist und wenn verschiedene Faktoren im ersten Halbjahr zu diesem Ergebnis geführt haben, ist es plausibel, dass das zweite Halbjahr deutlich besser ausfällt, und deswegen ist es auch legitim, eine größere Steigerungsrate zugrunde zu legen. – Das ist das Ergebnis gewesen, das am Ende der Vorsitzende des Sachverständigenrates und auch Herr Horn vom DIW mitgetragen und für plausibel gehalten haben." (20. Sitzung, Protokoll Wittrock,, S. 37)

Der Zeuge Hofmann erläuterte dem Ausschuss diese verschiedenen Sonderfaktoren des ersten Halbjahres:

„Das erste Halbjahr 2002 war durch außerordentliche Ereignisse gekennzeichnet, die so auch in unserer Erfahrung nicht vorgelegen haben. Das war der Streik; das war das Ausbleiben von Nachzahlungen oder dann von Abschlüssen. Dann gab es saisonale Unterschiede in den Arbeitstagen. Es gab also eine ganze Gemengelage – ich habe das irgendwo in den Vermerken dargestellt –, die das erste Halbjahr in der Entwicklung belastet hat, die also auch eine Erklärung dafür war, warum die Beitragseingänge so schwach waren. Es gab auch den Split zu dem damaligen Ergebnis des Statistischen Bundesamtes für die Lohnsumme, das bei 1,4 lag, während die Rentenversicherungsträger, glaube ich, eine Lohnsumme, also eine Entwicklung der beitragspflichtigen Einnahmen, von nur 0,3 hatten. Es war also eine etwas diffuse Gemengelage, die durchaus auch vor dem Hintergrund des erwarteten Konjunkturaufschwungs und bis weit in das erste Halbjahr hinein. – – Wenn Sie sich den Ifo-Index anschauen, gab es berechtigte Hoffnungen, dass der Konjunkturaufschwung einsetzen würde und dann zusammen mit den doch recht ordentlichen Tarifabschlüssen eine Beschleunigung der Wirtschaftsentwicklung hervorbringen würde." (23. Sitzung, Protokoll Hofmann, S. 44)

Der Zeuge Dabringhausen, Verfasser der Hochrechnung aus dem Juni 2002, nach der für das Jahr 2003 mit einem Beitragssatz von 19,6 % gerechnet werden müsste, bestätigte, dass die in 2002 abgeschlossenen Tarifverträge und die Prognose, dass die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung im zweiten Halbjahr positiver verlaufe, in seiner Hochrechnung noch nicht berücksichtigt gewesen seien *(17. Sitzung, Protokoll Dabringhausen, S. 30*). Zur Einschaltung des SVR als „neutralem Schiedsrichter" befand er, das BMA sei für Schätzungen der wirtschaftlichen Entwicklung nicht zuständig: „Wir sind Laien auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Entwicklung". Die Mitarbeiter des BMA seien „bei den Wirtschaftsdaten Konsumenten, aber keine Produzenten" *(17. Sitzung, Protokoll Dabringhausen, S. 35, 43*). Deswegen fand er es „völlig in Ordnung", dass DIW und SVR herangezogen worden sind, um die Entwicklung der Bruttolohn- und Gehaltssumme für das zweite Halbjahr zu prognostizieren *(17. Sitzung, Protokoll Dabringhausen, S. 41*).

c) *Die Erwartung der Bundesregierung*

Die Bundesregierung hatte auch nach der am 12. Juli 2002 abgeschlossenen Juni-Schätzung keine Veranlassung, von ihrer bisherigen Prognose eines Beitragssatzes von 19,3 % abzuweichen. Dieser Schätzung lagen die Eckdaten der Bundesregierung zur wirtschaftlichen Entwicklung vom Mai 2002 zugrunde, die im Schätzerkreis an die aktuellen Einschätzungen angepasst wurden. Die Bundesregierung konnte zu diesem Zeitpunkt entsprechend den Annahmen des gesamten Prognosespektrums davon ausgehen, dass die Konjunktur sich wieder erholen würde. Es sprach alles dafür, dass sich die relativ hohen Tarifabschlüsse positiv auf die Entwicklung der Beitragseinnahmen im 2. Halbjahr 2002 auswirken. Der Umstand, dass sich dies im Nachhinein als Fehleinschätzung (nicht nur der Bundesregierung) erwiesen hat, ändert nichts an der Legitimität der damaligen Einschätzung.

Auch die Rentenversicherungsträger haben trotz ursprünglicher Bedenken einen Beitragssatz von 19,3 % der Aufstellung ihrer Haushaltspläne zugrunde gelegt. Der Vorsitzende des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Prof. Dr. Wiegard, der Vorsitzende des Sozialbeirats, Prof. Dr. Dr. Rürup, und das DIW unterstützten die Bundesregierung in ihrer Einschätzung über die zu erwartende Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und bei den Löhnen.

Dass die Erwartung und Einschätzung der Bundesregierung zur Finanzlage der Rentenversicherung schlüssig und plausibel war, haben die von dem Ausschuss vernommenen Zeugen und Sachverständigen bestätigt.

Der Sachverständige Dr. Horn vom DIW führte aus, für die Einnahmen der Rentenversicherung entscheidend sei die Entwicklung der Bruttolohn- und Gehaltssumme. Das DIW habe Mitte des Jahres 2002 für das Gesamtjahr einen Zuwachs von 2,4 % und für die zweite Jahreshälfte 2,6 % prognostiziert. Das Ergebnis sei dann aber nur 0,8 % gewesen. Zu der Prognose der Rentenversicherungsträger (VDR und BfA) vom Juli, nach welcher der Beitragssatz 2003 auf 19,6 % steigen müsse, meinte er: Verbände neigten dazu, ihre Anliegen in der Öffentlichkeit „relativ drastisch (…) darzustellen" *(17. Sitzung, Protokoll, Dr. Horn, S. 15)*. Die Zahlen, die dem DIW vorlagen, hätten die Prognose des VDR nicht hergegeben. Zum Zeitpunkt 12. Juli 2002 habe das DIW einen Beitragssatz von 19,3 % für „wahrscheinlich" gehalten. Aus fachlicher Sicht habe auch die Bundesregierung keinen Anlass gehabt, ihre Rentenbeitragsprognose zu revidieren.

Prof. Dr. Dr. Rürup vom Sachverständigenrat bestätigte ebenfalls den Zusammenhang zwischen der Bruttolohn- und Gehaltssumme und den Beitragseinnahmen. Während die Veränderungsraten in der Vergangenheit in etwa parallel verlaufen seien, sei es im Jahr 2002 zu einem starken Auseinanderdriften dieser beiden Größen gekommen (0,8 % zu 0,1 %). Die Ursache hierfür sei noch ungeklärt *(17. Sitzung, Protokoll Prof. Dr. Dr. Rürup, S. 49)*. Wahrscheinlich liege es an der Entgeltumwandlung im Dezember letzten Jahres. Von großer Bedeutung seien Weihnachtsgeldzahlungen, die zu etwa 4 % der jährlichen Beitragseinnahmen der Rentenversicherung führten. Mitte 2002 habe aufgrund der relativ hohen Tarifabschlüsse damit gerechnet werden können, dass

die Bruttolohn- und Gehaltssumme in der zweiten Jahreshälfte steigen würde.

Löhne des Monats Juli führten zu Beitragseinnahmen im August, wovon erst im September Kenntnis erlangt würde. Als Indiz für die beitragssteigernde Wirkung der Lohnabschlüsse habe der Anstieg der Beitragseinnahmen im Juli von + 1,8 % (davor + 0,3 %) gewertet werden können *(17. Sitzung, Protokoll Prof. Dr. Dr. Rürup, S. 49*). Zur Kontroverse mit dem VDR sagte Prof. Dr. Dr. Rürup: Der SVR habe mit den Daten aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes argumentiert, während sich der VDR auf rentenstatistische Daten gestützt habe. Die nackten Zahlen seien aber die gleichen gewesen; auch über die schlechte Beitragsentwicklung sei der SVR informiert gewesen. Letztlich wäre es darauf angekommen: „Wie schätze ich die Konjunktur ein?“ *(17. Sitzung, Protokoll Prof. Dr. Dr. Rürup, S. 54 f.*) Da habe es Optimisten und Pessimisten gegeben. Ein Beitragssatz von 19,3 % sei „möglich“, einer von 19,4 % „wahrscheinlich“ *(17. Sitzung, Protokoll Prof. Dr. Dr. Rürup, S. 57*). Die Einschätzung von Riester vom September, 19,3 % seien zu halten, sei eine Einschätzung gewesen, „die man zu der damaligen Zeit haben konnte, aber nicht haben musste.“ Erst Ende September sei absehbar gewesen, dass der Aufschwung nicht mehr kommen würde *(17. Sitzung, Protokoll Prof. Dr. Dr. Rürup, S. 59*).

Der BfA-Präsident Rische bestätigte ebenfalls die Erwartung der Bundesregierung, Sonderzahlungen zum Jahresende hätten einen erheblichen Anteil am Jahresergebnis: Die Beiträge in den Monaten November und Dezember zusammen lägen regelmäßig um rund 4,5 Mrd. € über dem Durchschnitt der restlichen Monate. Das entspräche 0,4 bis 0,5 Beitragspunkten *(17. Sitzung, Protokoll Rische, S. 62).* Eine konjunkturell ungünstige Entwicklung vermindere die Sonderzahlungen. Das Jahr 2002 sei durch eine „äußerst unklare Situation hinsichtlich der Einnahmeentwicklung gekennzeichnet“ gewesen. Aufgrund der abgeschlossenen Tarifverträge sei erwartet worden, dass sich die Beitragseinnahmen in der zweiten Jahreshälfte erhöhen würden *(17. Sitzung, Protokoll Rische, S. 63 f.*). Dazu sei es nicht gekommen, da die tariflichen Erhöhungen zu betrieblichen Leistungen gegengerechnet worden seien. Die Beitragseinnahmen 2002 dürften auch wegen Entgeltumwandlungen geringer ausgefallen sein, was sich aber auch nach einem Jahr noch nicht abschätzen ließe.

Auch BfA und VDR hätten sich ziemlich verrechnet: Bei der Schätzung am 17. Oktober 2002 „hatten wir dann wesentlich schlechtere Zahlen, als wir selbst in unserer schlechtesten Variante auch noch im Juli angenommen haben“. Der Unterschied zwischen den Annahmen der Wirtschaftsforschungsinstitute und des SVR und den Annahmen der Rentenversicherungsträger im Juli 2002 läge darin begründet, dass die Rentenversicherungsträger aus den Zuwachsraten aus dem ersten Halbjahr auf die Zuwachsraten des zweiten Halbjahres geschlossen hätten, während die Institute bei ihrer günstigeren Beurteilung für das zweite Halbjahr geblieben seien. Im Juli habe es eine „etwas positivere Entwicklung“ gegeben, die „vielleicht auch suggerierte, die Zahlen könnten besser werden“. Am 12. Juli 2002 habe er dem Minister gesagt, „wir liegen über 19,3“ und „trauen eigentlich eher unseren Zahlen“. Die Bundesregierung dürfe sich zwar nicht nur auf die Zahlen der Rentenversicherer verlassen, sondern müsse auch auf Einschätzungen von Sachverständigen und Wirtschaftsinstituten achten. Diese hätten hinsichtlich der Prognose den größeren Sachverstand bzw. sollten ihn haben. Überzeugt hätten diese Zahlen Prof. Dr. Ruland und ihn allerdings nicht, deswegen hätten sie in ihrer Vorlage an ihren Haushalts- und Finanzausschuss am 17. Juli 2002 auch nicht auf ihre Version verzichtet. Das sei aber nicht als eine systematische Kritik an den Methoden der Wirtschaftsforschungsinstitute zu verstehen.

VI. Zusammenfassende Bewertung

Nach dem Abschluss der Arbeit des Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages zu dem angeblichen „Wahlbetrug“ von Rot-Grün darf sich die Bundesregierung in ihrem Informationsverhalten im vergangenen Bundestagswahljahr bestätigt sehen. Der von der Opposition erhobene Vorwurf des Wahlbetrugs konnte ausgeräumt werden.

Die Behauptung, die Bundesregierung habe falsche Daten über die wirtschaftliche Entwicklung oder die Situation des Bundeshaushalts und der Sozialversicherungssysteme veröffentlicht bzw. entscheidende Daten verheimlicht, ist widerlegt worden. Die Bundesregierung hat den Bundestag und die Öffentlichkeit über die statistischen Daten zur Situation des Bundeshaushalts und der Sozialversicherungssysteme regelmäßig und entsprechend der Staatspraxis unterrichtet. Fehler in den Unterrichtungen oder den Veröffentlichungen konnten nicht festgestellt werden.

Der gegen Mitglieder der Bundesregierung erhobene Vorwurf,

> Bundestag und Öffentlichkeit im Jahr 2002 über die Situation des Bundeshaushalts, die Finanzlage der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung sowie über die Einhaltung der Stabilitätskriterien des EG-Vertrages vor der Bundestagswahl am 22. September 2002 falsch oder unvollständig informiert zu haben,

ist ausgeräumt.

Vierter Teil

Sondervoten

A. Sondervotum der CDU/CSU im 1. Untersuchungsausschuss der 15. Wahlperiode („Lügenausschuss")

„Die Leute waren stinksauer, dass wir ihnen vor der Bundestagswahl die Probleme weitgehend verschwiegen haben und dann mit 50 Steuererhöhungen ankamen."
(Sigmar Gabriel (SPD), ehemaliger niedersächsischer Ministerpräsident, Stern Nr. 46 vom 6. November 2003)

„Jedem ist klar, dass es lobenswürdig ist, wenn ein Fürst sein Wort hält und mit Rechtschaffenheit und ohne Hinterlist seinen Weg geht. Allein die Erfahrung unserer Tage lehrt, dass bloß jene Fürsten mächtig geworden sind, die es mit Treu und Glauben leicht nahmen und sich darauf verstanden, andere zu täuschen und zu betrügen, während jene, welche redlich ihre Verbindlichkeiten befolgten, am Ende übel wegkamen."
(Niccolo Machiavelli, Der Fürst)

I. Zusammenfassung

Durch die Arbeit des Untersuchungsausschusses steht fest,

dass Mitglieder der Bundesregierung im Jahre 2002 den Bundestag und die Öffentlichkeit in wichtigen Fragen falsch oder unvollständig informiert und auf diese Weise getäuscht haben.

1. Vorgeschichte

Vor dem Hintergrund alarmierender Berichte in den Medien rückte in der Schlussphase des Bundestagswahlkampfes 2002 die Auseinandersetzung über die finanzielle Lage der öffentlichen Haushalte und der Sozialkassen verstärkt in den Mittelpunkt der politischen Diskussion.

Die Vertreter der Koalition hielten an ihrer bisherigen Wahlkampfstrategie fest und schilderten die Lage in rosigen Farben. Der Haushalt sei konsolidiert, das Wachstum solide, die Sozialversicherungssysteme befänden sich dank rot-grüner Reformen in einem guten Zustand:

„Wir sind auf dem Weg zu einem gesamtstaatlichen Haushalt ohne neue Schulden und zu einem Bundeshaushalt ohne Neuverschuldung."
(BM Eichel, Stenographischer Bericht 14/252 des Deutschen Bundestages vom 12. September 2002, S. 25460–25470, Dokument Nr. 137)

„Über eine Aufweichung der Maastricht-Kriterien ist mit uns nicht zu diskutieren. Da fahren wir eine ganz harte Linie."
(BM Eichel, Sächsische Zeitung vom 13. Juni 2002)

„Der Aufschwung in Deutschland hat bereits eingesetzt. (...)
Für das Gesamtjahr 2002 erwarte ich weiterhin eine reale Wachstumsrate von einem Dreiviertelprozent."
(BM Eichel, Stenographischer Bericht vom 12. September 2002, S. 25463)

„Eine solche Beitragserhöhung kommt für uns nicht in Frage."
(BM Riester laut Süddeutscher Zeitung vom 11. Juni 2002 zu Meldungen über einen möglichen Anstieg der Rentenversicherungsbeiträge von 19,1 auf 19,5 oder 19,6 %)

„Unverantwortliches Gerede von Herrn Ruland"
(Sprecher des Arbeits- und Sozialministeriums zu Berichten über Defizite in der Rentenversicherung und Beitragssteigerungen nach der Wahl, Leipziger Volkszeitung vom 26. August 2002)

„Es gibt keinen Anlass, hier Panik zu machen."
(BM Schmidt laut FAZ vom 3. September 2003 zu Berichten über drohende Defizite und Beitragserhöhungen in der gesetzlichen Krankenversicherung)

Demgegenüber wiesen Politiker von CDU/CSU und FDP nachdrücklich auf die enormen Risiken für das Wirtschaftswachstum, die Neuverschuldung, das Erreichen des Maastricht-Stabilitätsziels sowie auf das Risiko von Beitragssteigerungen in der Renten- und Krankenversicherung hin.

In der Bundestagsdebatte vom 9. bis 12. September bekräftigten die Redner von Rot-Grün noch einmal die optimistischen Regierungsprognosen vom Jahresanfang und warfen der Opposition vor, den Interessen des Landes zu schaden. Finanzminister Eichel (SPD) führte u. a. aus:

„Alles, was unsere Finanzpolitik auszeichnet, ist für die Union ein Fremdwort: Solidität, Nachhaltigkeit, Ausgabenkontrolle und Rückführung der Neuverschuldung."
(Stenographischer Bericht vom 12. September 2002, S. 25461)

„Ihre Methode aber ist die folgende: erst das Land schlecht regieren und dann, wenn Sie nicht mehr regieren dürfen, das Land schlechtreden. So, meine Damen und Herren, darf man mit diesem Land nicht umgehen."
(Stenographischer Bericht vom 12. September 2002, S. 25463)

Bis zur Wahl am 22. September 2002 hielten Mitglieder der Bundesregierung in einer Vielzahl von Stellungnahmen und Erklärungen daran fest, dass

- es im Jahre 2002 bei einer Nettokreditaufnahme von 21,1 Mrd. € bleibe und Deutschland sich auf dem Weg zu einem schuldenfreien Haushalt befinde;
- das Maastricht-Defizitkriterium von 3 % eingehalten werde;
- die Beiträge zur gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung stabil blieben und
- der wirtschaftliche Aufschwung bereits begonnen habe und eine Wachstumsrate von 0,75 realistisch sei.

Nur wenige Tage nach der Wahl wurde dann das gewaltige Ausmaß der Zerrüttung der Staatsfinanzen und der desolaten Situation der Renten- und Krankenversicherung bekannt und von der Bundesregierung faktisch auch zugegeben. Die Befürchtungen von CDU/CSU erwiesen sich in allen Bereichen als berechtigt und wurden teilweise von der Realität noch übertroffen:

- Die Nettokreditaufnahme des Bundes explodierte auf über 32 Mrd. €;
- das Maastricht-Defizit erreichte dramatische 3,5 %;
- das Wirtschaftswachstum brach ein, der Aufschwung fand nicht statt;
- die gesetzliche Renten- und Krankenversicherung standen vor Milliarden-Defiziten und drastischen Beitragssteigerungen.

Noch nie in der Nachkriegsgeschichte musste eine Bundesregierung ihre eigenen Vorhersagen innerhalb so kurzer Zeit so grundlegend revidieren.

Bereits am 16. Oktober räumte Finanzminister Eichel (SPD) die Überschreitung des Drei-Prozent-Kriteriums und die Möglichkeit eines Nachtragshaushalts ein:

> *„Ich habe gerade die Steuereinnahmen für den September auf den Tisch bekommen – ich habe ja gesagt, das will ich abwarten, das ist ein großer Steuermonat und sie sind wiederum schlechter als erwartet. Damit muss ich wohl davon ausgehen, dass wir das Drei-Prozent-Kriterium nicht werden einhalten können. Ganz genau weiß man das, wenn die Steuerschätzung November vorliegt, aber es spricht leider alles dafür. Das heißt dann auch, dass wir möglicherweise einen Nachtragshaushalt machen werden."*
> *(ZDF/16. Oktober 2002, heute-journal)*

In der Öffentlichkeit entstand der Eindruck, Mitglieder der Regierung hätten die Lage vor der Wahl bewusst besser dargestellt, als sie war.

In den Medien wurde der Regierung offen Wahlbetrug und Verschleierung vorgeworfen. So schrieb z. B. der Stern:

> *„Wie lange hält die Regierung? Schlappe acht Wochen nach der Wahl hat diese Diskussion begonnen….Wen wundert's denn auch: Im innersten Zirkel schlagen sich die Spin-Doktoren der Macht ja selbst triumphierend auf die Schultern, wie perfekt es ihnen im Wahlkampf gelungen ist, das Fiasko der Sozialsysteme, den Ruin der Staatskassen, das Abschmieren der Wirtschaft vor dem vertrauensseligen Publikum zu verbergen. Gäbe es noch Anstand in der Politik, wäre – in Japan kennt man solche Demutsgesten – eine Entschuldigung des Kanzlers fällig für das beispiellose Betrugs- und Verschleierungsmanöver."*
> *(Hans-Ullrich Jörges, Stern vom 21. November 2002)*

Erheblich verstärkt wurde dieser Eindruck durch Äußerungen von Politikern der rot-grünen Koalition. So erklärte der damalige niedersächsische Ministerpräsident Gabriel (SPD):

> *„Die Wahrheit vor der Wahl – das hätten Sie wohl gerne gehabt."*
> *(laut Bild vom 20. November 2002)*

Der brandenburgische Ministerpräsident Platzeck (SPD) erklärte in einer ARD-Sendung:

> *„Zum Einen ist das ja so, dass es keinen danach drängt, nur böse Dinge vor'ner Wahl zu sagen … Aber dass es so dramatisch ist und dass es so tiefgehend ist und dass es auch ein Prozess sein wird, der in jeden Lebensbereich hineingehen wird – ich glaube, das ist auch nicht richtig zutage getreten."*
> *(laut Bild vom 20. November 2002)*

Die schleswig-holsteinische Ministerpräsidentin Simonis (SPD) äußerte am 23. Oktober 2002:

> *„Alle haben vor der Wahl gewusst – und das war ja zum Teil auch Wahlkampfthema der Opposition –, dass wir in einigen Bereichen bei der sozialen Sicherung und bei anderen Sachen zu wenig Geld haben, um unsere Aufgaben zu machen."*
> *(DLF, Informationen am Morgen)*

Schließlich warf auch der ehemalige Bundestagsabgeordnete Oswald Metzger (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) mangelnde Ehrlichkeit vor:

> *„Das wäre der größte anzunehmende Unfall in der Finanzpolitik für die Regierung gewesen. Und in diesem Abwägeprozess hat sich die SPD und die Bundesregierung und auch der Bundesfinanzminister fürs Weiterregieren für die Möglichkeit entschieden und gegen die Ehrlichkeit."*
> *(ZDF, Frontal 21 vom 12. November 2002)*

Auch viele Bürger fühlten sich durch Äußerungen der Bundesregierung vor der Bundestagswahl getäuscht:

- Nach einer Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Forsa fühlten sich 56 % der Deutschen „von Rot-Grün betrogen" *(Der Spiegel vom 28. Oktober 2002, S. 21).*
- Nach einer Umfrage des Instituts polis waren 68 % der Wahlberechtigten der Auffassung, dass SPD und Grüne den Wahlkampf mit falschen Versprechungen geführt hätten *(Kölnische Rundschau vom 18. November 2002).*
- Noch deutlicher ist eine Umfrage des Meinungsforschungsinstituts infratest dimap (Quelle: Frankfurter Rundschau vom 2. November 2002): Die Behauptung der Bundesregierung, dass das ganze Ausmaß der Finanzlücken erst nach der Bundestagswahl erkennbar war, hielten 84 % aller Befragten für unglaubwürdig. Bei den Anhängern von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN lag dieser Wert sogar bei 89 %, bei den SPD-Anhängern immerhin noch bei 74 %.

Beim Wahlprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages gingen hunderte von Wahleinsprüchen ein *(Dokument Nr. 138)*, in denen Wähler geltend machten, sie seien vor der Wahl getäuscht worden. So heißt es z. B.:

> *„(...) Als Wähler bei der Bundestagswahl am 22. September fühle ich mich durch gezielte Falsch- und Desinformation, besonders seitens der SPD im Vorfeld der Wahl, getäuscht. Aufgrund der gezielten Desinformation habe ich meine Stimme abgegeben und fühle mich nun arglistig getäuscht. Zu keiner Zeit wurden von Herrn Finanzminister Eichel und Herrn Bundeskanzler Schröder, trotz besserem Wissen und trotz der Kenntnis der Verantwortungsträger der sozialdemokratischen Fraktion und ihrer Staatssekretäre, die Wählerinnen und Wähler über die tatsächliche desolate Lage der Bundesrepublik Deutschland informiert.*
>
> *In arglistiger Täuschung des Wählers wurde die schwierige Lage der Bundesrepublik Deutschland nicht nur verschwiegen, sondern in betrügerischer Absicht bewusst falsch dargestellt.*
>
> *Da die Bürgerinnen und Bürger also bewusst getäuscht und betrogen wurden, handelt es sich um eine vorsätzliche Wahlmanipulation, die von unserem Rechtsstaat nicht hingenommen werden darf.*
>
> *(...)“*
> *(Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, WP 222/02 eingegangen 25. November 2002 – Anlage 1)*

Der Bundestag wies die Wahleinsprüche am 26. Juni 2003 zurück und wies dabei darauf hin, dass, selbst wenn sich im Untersuchungsausschuss herausstellen sollte, es unlautere Wahlaussagen von Koalitionspolitikern – wie etwa des Bundesfinanzministers oder des Bundeskanzlers – gegeben hat, dies keine Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit der Bundestagswahl habe *(BT-Drs. 15/1150, S. 586).*

Darüber hinaus gingen u. a. bei der Staatsanwaltschaft Berlin eine Vielzahl von Strafanzeigen wegen „Wahlbetrugs“ ein, wie die Justizsenatorin Karin Schubert (SPD) dem Untersuchungsausschuss mit Schreiben vom 16. Juni 2003 *(Dokument Nr. 139)* mitteilte. Danach sahen die Anzeigenden überwiegend die Vorschriften der §§ 263 StGB (Betrug), 108 StGB (Wählernötigung), 108 a StGB (Wählertäuschung) und 108 b StGB (Wählerbestechung) als erfüllt an.

Die Staatsanwaltschaft leitete Ermittlungsverfahren – 76 Js 959/02 – ein, die jedoch mit unterschiedlichen Begründungen wieder eingestellt wurden.

Die Bundesregierung und insbesondere Bundesfinanzminister Eichel (SPD) hielten während der gesamten Zeit an der Darstellung fest, sie hätten erst durch neue Erkenntnisse nach der Wahl Klarheit über die desaströse Lage der Staatsfinanzen und Sozialkassen erhalten.

2. Einsetzung des Untersuchungsausschusses und Verfahren

Dass die von der Bundesregierung bis zur Wahl verkündeten Prognosen unzutreffend und falsch waren, stand Ende November 2002 zweifelsfrei fest und wurde nicht mehr bestritten. Unklar war jedoch, ob die verantwortlichen Regierungsmitglieder hiervon selbst überrascht wurden (so z. B. die Behauptung von Bundesfinanzminister Eichel), oder ob sie das Parlament und die Öffentlichkeit vor der Wahl absichtlich und vorsätzlich falsch oder unvollständig informiert hatten.

Zur Klärung dieser Frage war die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses notwendig, weil nur so die Möglichkeit bestand, Einsicht in die Akten der zuständigen Ministerien und des Bundeskanzleramtes zu nehmen und die Zeugen unter Wahrheitspflicht anzuhören. Nur so konnte festgestellt werden, über welche Erkenntnisse die einzelnen Minister und Ministerien vor der Wahl tatsächlich verfügten und wie sie mit diesen Erkenntnissen verfuhren.

Nach immer heftiger werdenden Diskussionen in der Öffentlichkeit beantragten Mitglieder der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und die Bundestagsfraktion als Ganzes daher am 20. Dezember 2002 die Einsetzung des Untersuchungsausschusses. Dieser sollte klären,

> *„ob und in welchem Umfange Mitglieder der Bundesregierung, insbesondere Bundeskanzler Gerhard Schröder, Bundesfinanzminister Hans Eichel, Bundesministerin Ulla Schmidt sowie der damalige Arbeits- und Sozialminister Walter Riester, und Parlamentarische Staatssekretäre im Jahr 2002 Bundestag und Öffentlichkeit hinsichtlich der Situation des Bundeshaushaltes, der Finanzlage der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung sowie der Einhaltung der Stabilitätskriterien des EG-Vertrages und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts durch den Bund vor der Bundestagswahl am 22. September 2002 falsch oder unvollständig informiert haben; ob und gegebenenfalls wer von allen Vorgenannten dieses wie und mit wessen Hilfe insbesondere auch im Verantwortungsbereich der Bundesregierung getan und ob und gegebenenfalls welche Vereinbarungen es dazu gegeben hat“ (BT-Drs. 15/256).*

Damit war klargestellt, dass der Untersuchungsausschuss – entgegen anders lautenden und bewusst falschen Behauptungen von Rot-Grün – gerade nicht die Aufgabe hatte, Wahlversprechen politischer Parteien zu überprüfen und zu sanktionieren. Die parteipolitische Auseinandersetzung in Wahlkampfzeiten eignet sich hierfür grundsätzlich nicht. Daher war z. B. das Versprechen des Bundeskanzlers aus dem Wahlkampf 1998, die Zahl der Arbeitslosen auf unter 3,5 Mio. zu senken, zu keinem Zeitpunkt Gegenstand einer parlamentarischen Untersuchung.

Gegenstand des Untersuchungsausschusses war vielmehr ausschließlich die Frage nach dem Umgang von Regierungsmitgliedern mit amtlichem Wissen. Bei dieser Fragestellung handelt es sich um den klassischen Fall der Tätigkeit von Untersuchungsausschüssen.

Zum amtlichen Wissen gehören nicht nur Daten und Fakten, sondern auch Prognosen, Erwartungen und Einschätzungen, die von einer Regierung erstellt werden und als Grundlage ihrer Regierungspolitik dienen.

Die Mitglieder jeder demokratisch gewählten Regierung haben die Verpflichtung, Parlament und Öffentlichkeit umfassend und wahrheitsgemäß über relevante Sachverhalte zu unterrichten. Diese Verpflichtung besteht zu jeder Zeit, ganz gleich, ob gerade Wahlen stattfinden oder nicht. Regierungen sind keine Parteien, sie dürfen diese in Wahlkämpfen

nicht dadurch unterstützen, dass sie ihre verfassungsmäßigen Pflichten verletzen, indem sie Täuschungshandlungen vornehmen oder daran mitwirken.

Die Verpflichtung zur umfassenden und wahrheitsgemäßen Information besteht umso mehr, wenn eine Regierung durch die Veröffentlichung regierungsamtlicher Prognosen für das Entstehen einer bestimmten Erwartungshaltung verantwortlich ist. Regierungsamtliche Prognosen werden in vielen Fällen von Dritten zur Grundlage ihrer eigenen Planungen und Handlungen gemacht, viele Wähler vertrauen darauf, dass die Einschätzungen der Regierung die Lage des Landes objektiv und wirklichkeitsgetreu wiedergeben.

Verändern sich die den Prognosen zu Grunde liegenden Annahmen und Basisdaten in erheblicher Weise, so besteht für die Regierung die Verpflichtung, die überholten Prognosen zu korrigieren oder ganz zurückzuziehen. Tut sie dies wider besseres Wissen nicht oder hält sie an überholten Prognosen weiterhin fest, so täuscht sie Parlament und Öffentlichkeit.

Entgegen parlamentarischem Brauch und Praxis versuchte die Mehrheit von Rot-Grün, die Einsetzung und Arbeitsaufnahme des Untersuchungsausschusses zu verzögern und seinen Arbeitsauftrag zu verwässern:

Gegen den ausdrücklichen Willen der Antragsteller wurde der Antrag in unzulässiger Weise an den Geschäftsordnungsausschuss verwiesen und in rechtswidriger Weise mit zusätzlichen Untersuchungsgegenständen „bepackt“. Damit setzte die SPD ihre lange Tradition von Verstößen gegen das parlamentarische Untersuchungsrecht nach Art. 44 Grundgesetz fort. Ob es sich um

– die verfassungswidrige Überschreitung der Bundeskompetenz im U-Boot-Untersuchungsausschuss *(AG Bonn, Beschluss v. 23. September 1988 – 50Gs500/88)*

– das verfassungswidrige Herausgabeverlangen von Unterlagen im Treuhand-Untersuchungsausschuss *(BVerfG, Beschluss v. 22. August 2000 – 2BvE 2/94)*

– den unzulässigen Eingriff in die Beweisaufnahme im Plutonium-Untersuchungsausschuss *(BVerfG, Beschluss v. 8. Juli 1997 und 25. Oktober 2001 – 2BvE 1/97)* oder

– den massiven Eingriff in die Minderheitenrechte im Spenden-Untersuchungsausschuss *(BVerfG, Urt. v. 8. April 2002 – 2BvE 2/01)*

handelte: Immer wieder musste die SPD von den Gerichten auf den Boden von Art. 44 Grundgesetz zurückgeholt werden.

Erst nach den Landtagswahlen in Niedersachsen und Hessen gaben die Regierungsfraktionen ihre Verzögerungstaktik auf. Obwohl es auch danach noch zu einzelnen Versuchen kam, das zu Gunsten der Minderheit neu geregelte Zeugenterminierungsverfahren zu unterlaufen und die Zulässigkeit von Beweisanträgen der Opposition infrage zu stellen, konnte der Untersuchungsausschuss seine Arbeit ab März 2003 zügig durchführen und die Beweisaufnahme durch Zeugenvernehmung am 3. Juli 2003 abschließen.

Bis dahin fanden 32 Sitzungen statt. Der Untersuchungsausschuss hörte 36 Personen und zog ca. 40.000 Blatt Akten bei.

Bereits im Dezember 2002 hatten sich CDU/CSU dafür ausgesprochen, die Arbeit des Untersuchungsausschusses auf maximal ein Jahr zu begrenzen. Die Einhaltung dieses Zeitplanes wurde möglich, weil sich der Ausschuss auf die wesentlichen Fragen konzentriert hat und zeitraubende gerichtliche Auseinandersetzungen konsequent vermieden wurden.

Damit wurde auch die von Rot-Grün gezielt verbreitete Erwartung widerlegt, der Ausschuss werde sich jahrelang hinschleppen und durch endlose Streitereien zum Anwachsen der Politikverdrossenheit beitragen.

3. Ergebnis

Die Arbeit des Untersuchungsausschusses war erfolgreich:

Er hat in erheblichem Umfang Sachverhalte ermittelt, die dem Parlament und der Öffentlichkeit bis dahin nicht bekannt waren und in klarem Gegensatz zu früheren offiziellen Bekundungen von Regierungsmitgliedern stehen.

Es stellte sich heraus, dass dieselben Beamten und Fachabteilungen, die ihren Ministern zu Beginn des Jahres 2002 noch positive Berechnungen und Prognosen geliefert hatten, diese ab Ende Juni 2002 grundlegend revidierten und somit das ganze Ausmaß der finanziellen Misere der öffentlichen Haushalte und der Sozialkassen schon Wochen vor der Bundestagswahl zutreffend voraussagten:

– Im Juli 2002 revidierten z. B. die zuständigen Beamten im Finanzministerium ihre Berechnung für die Neuverschuldung von 21,1 Mrd. € auf 33 Mrd. €.

– Ebenso bereits im Juli wurde das Maastricht-Defizit-Risiko mit 3,5 % beziffert.

– Im BMA wurde von dem zuständigen Fachbeamten bereits Ende Juni ein Anstieg der Rentenversicherungsbeiträge auf 19,6 % bzw. 19,7 % errechnet.

Über diese alarmierenden Erkenntnisse wurde die politische Führung in den jeweiligen Ministerien (Abteilungsleiter, Staatssekretäre, Minister) von den Fachbeamten entweder schriftlich oder mündlich korrekt und umfassend unterrichtet.

Die politisch Verantwortlichen, die die positiven Prognosen vom Jahresanfang bereitwillig übernommen und öffentlich propagiert hatten, weigerten sich nach eigenem Bekunden nun plötzlich, die revidierten (und inzwischen wesentlich genaueren) Prognosen zu akzeptieren. Stattdessen hielten sie gegenüber Parlament und Öffentlichkeit an den alten, längst überholten Prognosen fest, für die es keinerlei Grundlage mehr gab.

Obwohl die verantwortlichen Minister bereits seit Jahresmitte von den revidierten Berechnungen ihrer eigenen Fachleute wussten, wurden alle Zweifel, die von unabhängigen externen Sachverständigen und Oppositionspolitikern geäußert wurden, bis zum Tag der Bundestagswahl als unseriös oder als Panikmache zurückgewiesen. Teilweise wurde sogar versucht, die neuen Berechnungen zu schönen oder ihr zufälliges Bekanntwerden zu verhindern. Hierzu wurden „Sprachregelungen“ entwickelt und mit amtlicher Autorität offizielle Dementis verbreitet. Hierdurch ist es gelungen, die Bedeutung der betreffenden Themen für den Wahlkampf erheblich zu relativieren und teilweise gar zu neutralisieren.

Ein derartiger Vorgang ist in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland ohne Beispiel.

Dies scheint auch die Koalitionsmehrheit so zu sehen, da sie – entgegen der von ihr vorgenommenen verfassungswidrigen Erweiterung des Untersuchungsgegenstandes und

entgegen ihren eigenen Ankündigungen – auf jede vertiefte Befassung mit der Regierungspraxis früherer Jahre verzichtet hat.

Das „Strickmuster“, nach dem in den betroffenen Ministerien vorgegangen wurde, war in allen Fällen nahezu identisch:

– Die Fachbeamten in den Ministerien erledigen korrekt und gewissenhaft ihre Arbeit und kommen ab Ende Juni 2002 zu immer verheerenderen Prognosen.

– Das Ergebnis ihrer Berechnungen teilen sie ihren Vorgesetzten (Abteilungsleiter, Staatssekretäre) mit, woraufhin hektische Überlegungen zur „Schadensbegrenzung“ angestellt werden.

– Nach Rücksprache mit dem zuständigen Minister wird dann entschieden, die neuen Erkenntnisse dem Parlament und der Öffentlichkeit vorzuenthalten und stattdessen an den völlig überholten alten Prognosen festzuhalten.

– „Begründet“ wird dies mit der „unsicheren Datenbasis“ (obwohl diese im Juni/Juli natürlich wesentlich sicherer war, als im Januar oder Februar) und der Notwendigkeit, die Steuerschätzung im November 2002 abzuwarten.

– Warnungen von unabhängigen Experten oder von Oppositionspolitikern, die sich weitgehend mit den internen Erkenntnissen der Bundesregierung decken, werden regierungsamtlich als „Panikmache“, „schlechtreden“ oder „unverantwortlich“ diskreditiert.

– Nach der Bundestagswahl wird die tatsächliche Lage schrittweise enthüllt, auf den Termin der Steuerschätzung kommt es nun nicht mehr an.

Dieses **„**Strickmuster**“** findet sich im Finanzministerium sowohl im Hinblick auf die Nettokreditaufnahme als auch im Hinblick auf das Defizitkriterium des Vertrages von Maastricht, im Arbeits- und Sozialministerium im Hinblick auf die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung und – mit einigen Modifikationen (dort werden keine eigenen Berechnungen der Beiträge angestellt) – im Bundesgesundheitsministerium.

Bundeskanzler Schröder (SPD) hat – ebenso wie die zuständigen Minister – bis zur Bundestagswahl an den Prognosen vom Jahresanfang festgehalten und damit zur Täuschung der Öffentlichkeit beigetragen, obwohl er aufgrund der im Kanzleramt vorhandenen Erkenntnisse über die tatsächliche Lage schon lange vor der Wahl informiert sein musste.

Der Untersuchungsausschuss hat mit seiner Arbeit den Nachweis geliefert, dass Parlament und Öffentlichkeit vor der Bundestagswahl am 22. September 2002 von Mitgliedern der Bundesregierung vorsätzlich falsch und unvollständig informiert und getäuscht wurden, indem sie wider besseres Wissen an Prognosen und Einschätzungen festhielten, die zu diesem Zeitpunkt durch neuere Berechnungen längst überholt waren.

Eine weitere Täuschung bestand darin, dass Mitglieder der Bundesregierung, insbesondere BM Eichel, nach der Wahl behaupteten, erst durch die Steuereingänge für den Monat September und die Steuerschätzung im Monat November von den negativen Entwicklungen erfahren zu haben.

II. Die Ergebnisse des Untersuchungsausschusses im Einzelnen

1. Die Verschleierung der desolaten Haushaltslage des Bundes durch Bundesfinanzminister Hans Eichel

a) Die Situation bis zur Bundestagswahl

Im Bundeshaushalt für das Jahr 2002 war die Nettokreditaufnahme mit 21,1 Mrd. € veranschlagt *(BGBl. I 2001, S. 3964).*

Ab Jahresmitte häuften sich die Warnungen insbesondere von Vertretern der Opposition, dass aufgrund höherer Ausgaben und geringerer Einnahmen in Milliardenhöhe die Zahl von 21,1 Mrd. € nicht einzuhalten sei *(Stenographischer Bericht 14/252, S. 25472, 25490).*

Die Bundesregierung und insbesondere Bundesfinanzminister Eichel (SPD) wiesen derartige Befürchtungen bis zur Wahl stets mit großer Entschiedenheit zurück:

> *„Wir sind auf dem Weg zu einem gesamtstaatlichen Haushalt ohne neue Schulden und zu einem Bundeshaushalt ohne Neuverschuldung.“*
> *(BM Eichel, Stenographischer Bericht 14/252 vom 12. September 2002, S. 25460–25470, Dokument Nr. 137).*

> *„Mit der Bundesregierung wird es eine solche Kehrtwende zurück in den Verschuldungsstaat nicht geben (...)“*
> *(Presseerklärung des BMF vom 22. Juli 2002)*

> *„Wir machen keine Schulden, das haben wir immer klar gemacht, wir weichen nicht in Schulden aus.“*
> *(BM Eichel, ARD-Sendung „Sabine Christiansen“ vom 1. September 2002)*

> *„Deshalb bleibt es bei dem eingeschlagenen Konsolidierungskurs mit dem Ziel, im Jahr 2006 einen Haushalt ohne neue Schulden vorzulegen.“*
> *(BM Eichel, a. a. O.)*

> *„Mit dem Bundeshaushalt 2003 haben wir die Nettokreditaufnahme im Vergleich zu 1998 fast halbiert. Die eingeplanten 15,5 Milliarden Euro stellen den niedrigsten Wert seit der Wiedervereinigung dar.*
> *(BM Eichel, a. a. O.)*

> *„Nach 21,1 Milliarden Euro (in diesem Jahr) bleibt es bei der für 2003 geplanten Neuverschuldung in Höhe von 15,5 Milliarden Euro. An diesem Wert werden wir festhalten.“*
> *(BM Eichel a. a. O.)*

Insbesondere durch die letztgenannte Aussage hat der Bundesfinanzminister somit noch zwei Wochen vor der Bundestagswahl vor dem Parlament die ursprüngliche Zahl von 21,1 Mrd. € Nettokreditaufnahme für 2002 ausdrücklich und ohne jede Einschränkung bekräftigt und das Erreichen dieses Zieles als praktisch sicher dargestellt.

b) Die Situation nach der Bundestagswahl

Nach der Bundestagswahl wurde die Zahl von 21,1 Mrd. € Nettokreditaufnahme für das Jahr 2002 vom Bundesfinanzminister nicht mehr öffentlich vertreten.

Am 16. Oktober räumte BM Eichel erstmals öffentlich ein, dass eine höhere Nettokreditaufnahme nötig werden könnte:

> *„Das heißt dann auch, dass wir möglicherweise einen Nachtragshaushalt machen werden."*
> *(ZDF-heute journal, 16. Oktober 2002, 21.45 Uhr)*

> *„Und damit ist auch klar, dass wir dieses Jahr ein ganz deutliches Loch haben werden. (Wie viel), das kann ich noch nicht genau sagen. Dazu warte ich die Steuerschätzung im November ab."*
> *(ntv-Maischberger, 16. Oktober 2002, 17.15 Uhr)*

Am 20. November 2002 verabschiedete das Bundeskabinett einen Nachtragshaushalt, in dem die Nettokreditaufnahme von 21,1 Mrd. € auf 34 Mrd. € nach oben korrigiert wurde. Die tatsächliche Neuverschuldung belief sich schließlich auf 31,8 Mrd. €.

c) Das Ergebnis der Beweisaufnahme

Aus den Akten des BMF ergibt sich, dass der Fachebene des Hauses bereits Mitte des Jahres 2002 bewusst war, dass die von der Bundesregierung in der Öffentlichkeit verkündeten Haushaltsziele und die Einhaltung der Stabilitätskriterien des Maastricht-Vertrages verfehlt werden würden. Hierüber wurden die Leitungsebene des Hauses und auch Bundesminister Eichel unterrichtet.

In dem für die Aufstellung des Haushalts zuständigen Generalreferat II A 1 wurde fortlaufend eine Liste geführt, die die aktuelle Entwicklung des Bundeshaushalts verzeichnet. Diese Liste berücksichtigt sowohl die Entwicklung der Einnahmen als auch der Ausgaben für die wichtigsten Bereiche des Haushalts und vergleicht sie mit den ursprünglichen Angaben im Bundeshaushalt, die auf diese Weise fortgeschrieben werden können.

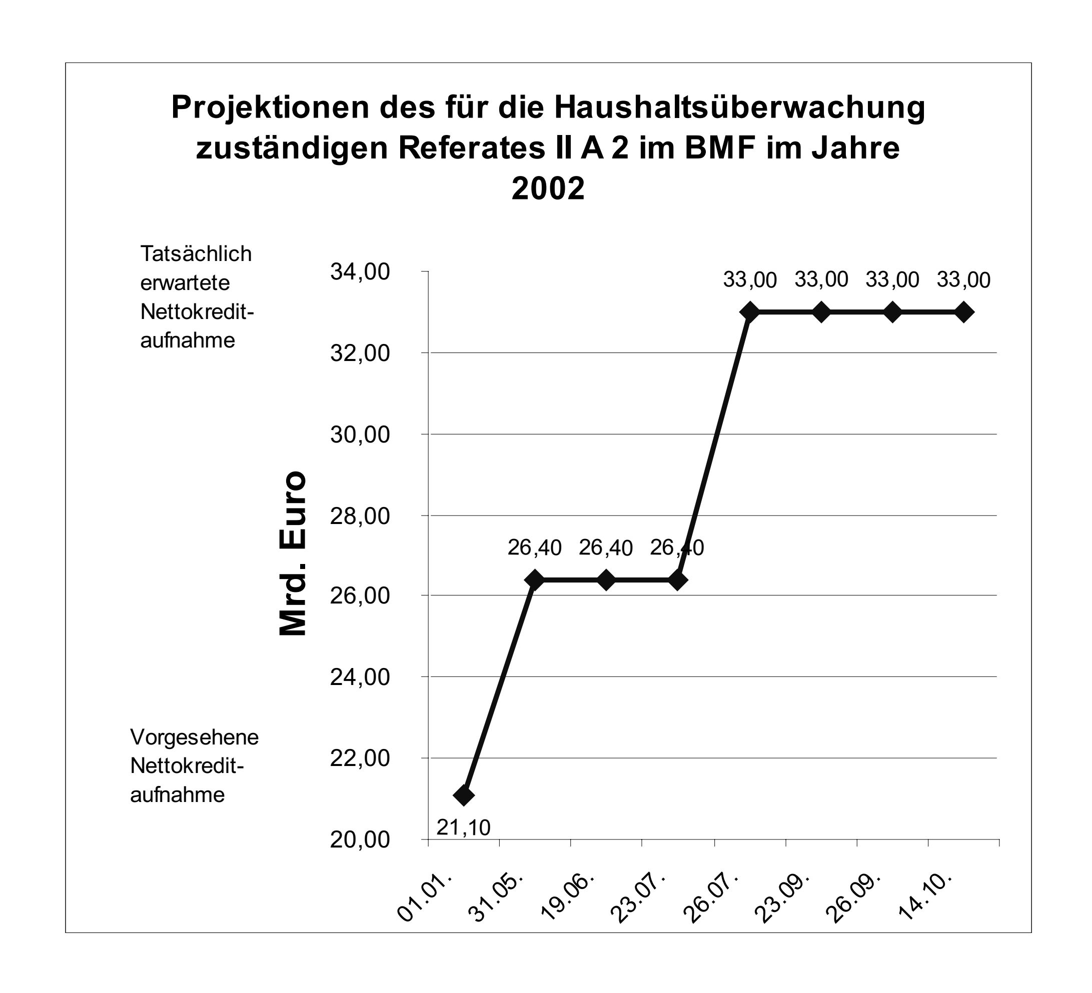
In den ersten Monaten des Jahres 2002 blieb die so errechnete Nettokreditaufnahme zunächst im vorgesehenen Rahmen von 21,1 Mrd. €.

Bereits am 31. Mai 2002 wurde dann jedoch ein Überschreiten der vorgesehenen Nettokreditaufnahme um 5,4 Mrd. € registriert (26,4 Mrd. € statt der vorgesehenen 21,1 Mrd. €) *(Dokument Nr. 140)*.

Am 26. Juli 2002 hatte sich die zu erwartende Neuverschuldung dann bereits auf rund 33 Mrd. € erhöht, und es war ein Minus von 12 Mrd. € erreicht *(Dokument Nr. 141)*. Dieses Defizit blieb bis zum letzten Stand der Fortschreibung vor der Bundestagswahl im Wesentlichen unverändert *(Dokument Nr. 142)*.

Auch nach der Bundestagswahl, als Bundesminister Eichel gegenüber der Öffentlichkeit behauptete, „neue" Zahlen und Erkenntnisse zu haben, hatte die Fachebene des BMF keinen Anlass die Berechnungen, die seit Juli nicht mehr verändert worden waren, zu korrigieren und hielt sie unverändert aufrecht *(Stand 14. Oktober 2002 – Dokument Nr. 143)*.

Im Einzelnen stellten sich diese Prognosen wie folgt dar:



Das für die Haushaltsführung zuständige Grundsatzreferat II A 2 hatte in einer Abteilungsleitervorlage vom 5. August 2002 zur Unterrichtung der Leitung auf die schlechte Entwicklung des Bundeshaushalts und auf die zu erwartenden Mehrbelastungen in Höhe von 12 Mrd. € hingewiesen. Um der negativen Entwicklung entgegenzuwirken, wurden Vorschläge für die Haushaltsführung unterbreitet. Der Leiter der Haushaltsabteilung (Abteilung II) des BMF notierte auf dieser Vorlage dann am 6. August 2002:

„St O ist unterrichtet. M hat im Kollegium entschieden, daß zunächst die weitere Entwicklung (Steuerschätzung) abzuwarten ist.“ (Dokument Nr. 28)

Bereits mit Ministervorlage vom 17. Juli 2002 des Referats II A 2, die von Bundesminister Eichel am 31. Juli 2002 zur Kenntnis genommen wurde, wurde u. a. auf Folgendes hingewiesen:

„Die Einschätzung des Haushaltsverlaufs verschlechtert sich zunehmend. Ursache bleibt die fehlende konjunkturelle Dynamik, deren Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und das Steueraufkommen ein zunehmendes Haushaltsrisiko bedeuten. Die Mehrbelastungen beim BA-Zuschuß und der Arbeitslosenhilfe in Höhe von 3,7 Mrd. € können nicht mehr durch weitere Entlastungen, beispielsweise bei den Verwaltungseinnahmen, kompensiert werden. Die zusätzlichen Steuerausfälle in Höhe von 5 Mrd. € gefährden das Stabilitätsziel.

Insgesamt steigt im Jahresergebnis die Nettokreditaufnahme rechnerisch von 21,1 Mrd. € auf 33,1 Mrd. € (Vormonat 28,1 Mrd. €). (...)

Das Referat I A 6 hat auf der Basis der Juni-Ergebnisse gegenüber der aktuellen Steuerschätzung einen zusätzlichen Rückgang des Steueraufkommens für den Bund, bei unveränderten EU-Abführungen, in Höhe von rd. 5 Mrd. € prognostiziert. Begründet werden die Mindereinnahmen vornehmlich mit einem Einbruch bei der Körperschaftssteuer (u.a. verminderte Zahlungen der Großbanken) nach einem bereits schwachen Vorjahresergebnis und einer rückläufigen Entwicklung bei den Steuern vom Umsatz.

Die Mindereinnahmen belaufen sich auf insgesamt 7,8 Mrd. €. (...)

Die Nettokreditaufnahme erhöht sich im Haushalt 2002 rechnerisch auf rd. 33,1 Mrd. € (Vormonat: 28,1 Mrd. €). Sie liegt damit um rd. 12 Mrd. € (Vormonat 7 Mrd. €) über dem im Bundeshaushalt 2002 vorgesehenen Defizit.

Obwohl nicht sämtliche Positionen Maastricht-Relevanz aufweisen, wie z.B. die Mindereinnahmen bei den Münztiteln, gefährdet die Abweichung das nationale Stabilitätsziel“ (Dokument Nr. 26).

Die in diesem Vermerk angesprochene Prognose des für die Schätzung des Steueraufkommens und den Berichtsdienst über die Steuereinnahmen zuständigen Referats I A 6, wurde mit Ministervorlage dieses Referates, ebenfalls vom 17. Juli 2002, Bundesminister Eichel zur Kenntnis gebracht. Hierin wurde er über die erheblich neben der Planung des BMF liegende Entwicklung der Steuereinnahmen unterrichtet. Dort heißt es unter anderem:

„Bis einschließlich Juni 2002 lagen die Steuereinnahmen des Bundes und der Länder sowie der Gemeindeanteil an Einkommensteuer und Steuern vom Umsatz um – 5,2 v. H. unter dem Vorjahresergebnis. Damit unterschreiten die Steuereinnahmen bislang deutlich die im Mai 2002 für das Gesamtjahr geschätzte Zunahme um + 2,1 v. H. (...)

Auf der Basis der Steuereinnahmen im ersten Halbjahr 2002 wurde eine Neueinschätzung der für das Gesamtjahr 2002 zu erwartenden Steuereinnahmen vorgenommen. Dabei wurden die gesamtwirtschaftlichen Annahmen, die der Maischätzung zugrunde lagen, unverändert übernommen, d. h. für das zweite Halbjahr ist eine deutliche Wachstumsbeschleunigung unterstellt.

Die Restschätzung der Steuereinnahmen kommt nach heutigem Kenntnisstand für das Jahr 2002 zu Mindereinnahmen im Vergleich zur Mai-Schätzung in einer Größenordnung von rd. - 10 Mrd. € auf allen Ebenen“ (Dokument Nr. 25).

Die Fachebene des BMF hatte bei ihrer schlechten Prognose also bereits die von Bundesminister Eichel und Bundeskanzler Schröder angeblich erwartete wirtschaftliche Erholung im 2. Halbjahr 2002 unterstellt. An dem bereits Mitte des Jahres 2002 erwarteten Haushaltsdesaster für das Gesamtjahr hat dies trotzdem nichts geändert, da der Grund für die wegbrechenden Einnahmen zu einem erheblichen Teil in dem drastischen Rückgang bei der Körperschaftssteuer lag, wofür andere als konjunkturelle Gründe maßgeblich waren.

Staatssekretär Dr. Overhaus musste vor dem Untersuchungsausschuss einräumen, dass diese Zahlen der Fachebene brisant waren:

„Zwei Monate später, im Juli, gab es bei uns, den Haushältern, die Meldung – wie eben dargestellt –: Wir werden beim Bund 5 Milliarden weniger Steuereinnahmen haben. Das hieße für den öffentlichen Gesamthaushalt etwa 10 Milliarden. Dies ist eigentlich eine Bombe. Es ist die Frage, ob diese Zahl als unabänderlich, als fest und als sicher angesehen werden musste. Dazu muss jeder seine eigene Einschätzung haben.

Ich will Ihnen meine sagen. Meine Einschätzung war: Diese Zahl konnte unter keinen Umständen zu dieser Zeit akzeptiert werden“ (7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 6).

“Die Alarmlampen leuchteten aufgrund dieser Information” (7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 30).

Staatssekretär Dr. Overhaus hat im Untersuchungsausschuss ausgesagt, er sei der Auffassung gewesen, dass es zu dem Zeitpunkt, als die Zahlen im BMF bekannt wurden, keine Handlungsnotwendigkeit im Hinblick auf eine Korrektur der in der Öffentlichkeit verkündeten Zahlen gegeben habe. Er habe sich den „Luxus“ leisten können, seine Meinung noch nicht genau auf einen Punkt festzulegen *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 6).*

Er musste allerdings einräumen, dass es von Seiten der Fachebene des BMF kein einziges Dokument gibt, in dem die Zahlen der Fachreferate angezweifelt wurden. Es habe lediglich entsprechende Äußerungen von ihm im Kollegium gegeben *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Overhaus, S. 17).*

Bundesminister Eichel hat vor dem Untersuchungsausschuss eingeräumt, dass ihm die schlechten Zahlen der Fachreferate ab Juli 2002 bekannt waren *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 25 f.).* Trotzdem hat er – ebenso wie Staatssekretär Dr. Overhaus – diese Zahlen der Öffentlichkeit vorenthalten. In seiner Vernehmung vor dem Untersuchungsausschuss versuchte er dies wie folgt zu rechtfertigen:

> *„Der Minister bildet die Meinung des Hauses und er bildet sie nach sorgfältiger Beratung mit der gesamten Leitung des Hauses. Dies ist hier geschehen und dies habe ich im Einzelnen dargelegt. (...)“ (8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 22).*

BM Eichel war allerdings ebenso wenig wie zuvor schon Staatssekretär Dr. Overhaus in der Lage, irgendwelche Aussagen von Fachbeamten anzuführen, die die schlechten Zahlen der zuständigen Fachreferate in Zweifel gezogen hätten.

Da Bundesminister Eichel bis zum Wahltag in der Öffentlichkeit den Eindruck aufrechterhalten hatte, dass im Hinblick auf die Entwicklung des Bundeshaushalts alles in bester Ordnung sei und er sich in der Haushaltsdebatte am 12. September 2002 sogar noch einmal ausdrücklich auf die Zahl von 21,1 Mrd. € festgelegt hatte, versuchte er vor dem Untersuchungsausschuss, diese Aussage als Soll-Aussage und nicht als Ist-Aussage zu deklarieren *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 26).* Er vertrat die Auffassung, es sei für die Zuhörer erkennbar gewesen, dass es sich dabei nicht um die Angabe der tatsächlich zu erwartenden Neuverschuldung, sondern um die Wiedergabe der – längst überholten – Zahlen aus dem Bundeshaushaltsplan gehandelt habe.

Bundesminister Eichel musste auch einräumen, dass bei der ursprünglich geplanten Unterrichtung des Haushaltsausschusses am 12. September 2002, die entfallen musste, weil der Minister nicht wie ursprünglich zugesagt für die Unterrichtung persönlich zur Verfügung stand, die neuen Projektionen der Fachreferate des BMF den Abgeordneten nicht mitgeteilt worden wären *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 26).*

d) Bewertung

Ab dem 31. Mai 2002 gab es für das Festhalten an der alten Prognose von 21,1 Mrd. € Neuverschuldung keinerlei Rechtfertigung mehr. An diesem Tag war die „Kante“, auf die Finanzminister Eichel seinen Haushalt genäht hatte, geplatzt, da die Fachbeamten im Ministerium ab diesem Zeitpunkt bereits von einer Neuverschuldung in Höhe von 26,4 Mrd. € ausgingen. Diese neuen Berechnungen wurden jedoch gegenüber Parlament und Öffentlichkeit genauso verschwiegen, wie die Berechnungen von Ende Juli 2002, als die voraussichtliche Neuverschuldung den Wert von 33 Mrd. € erreicht hatte.

Dass BM Eichel und die übrige politische Leitung des Finanzministeriums vollumfänglich von den Berechnungen der Fachbeamten unterrichtet waren, steht aufgrund der Beweisaufnahme und insbesondere der Aussage von BM Eichel eindeutig fest.

Das von BM Eichel und der Ausschussmehrheit verwandte Rechtfertigungsargument, die neuen Berechnungen hätten im Wesentlichen nur auf den ungünstigen Steuereinnahmen für den Monat Juni beruht, ist falsch, da in die aktualisierten Zahlen der Fachleute sämtliche Veränderungen bei Einnahmen und Ausgaben seit Januar 2002 eingeflossen waren.

Die Projektionen waren Ende Juli somit wesentlich aussagekräftiger und aktueller, als sie zu Jahresbeginn jemals sein konnten. Da es sich zudem bei den Fachbeamten, die Ende Mai und Ende Juli die schlechten Zahlen errechneten, um dieselben Fachbeamten handelte, die zu Jahresanfang nach derselben Methode die Zahl von 21,1 Mrd. € errechnet hatten, kann BM Eichel auch nicht überzeugend erklären, warum er deren Zahlen zu Jahresanfang ohne Weiteres vertraute, zur Jahresmitte – als sie schlechter wurden – aber plötzlich „Zweifel“ hatte.

Völlig unglaubwürdig ist zudem die Schutzbehauptung des Bundesfinanzministers, er habe zunächst noch die Steuereingänge für den Monat September abwarten wollen. Dies zeigt in aller Deutlichkeit das Vorgehen der Bundesregierung im laufenden Jahr 2002: Bereits Anfang Juli, in der Kabinettsvorlage für den Haushalt 2004, wurde die im Haushalt 2003 vorgesehene Nettokreditaufnahme in Höhe von 15,5 Mrd. € auf 35 Mrd. € korrigiert. Auch ohne die Zahlen für September konnte Eichel nun plötzlich erkennen, dass die Zahlen von Jahresanfang nicht mehr einzuhalten waren.

In diesem Jahr, in dem keine Bundestagswahl stattfand, verließ BM Eichel sich wieder ganz auf die Berechnungen seiner Experten, so wie er dies auch in den Vorjahren stets getan hatte.

Auch das Argument, er habe erst noch die Steuerschätzung im Monat November abwarten müssen, ist damit widerlegt. In diesem Jahr war Finanzminister Eichel sogar imstande, lange vor der November-Schätzung bereits am 23. Oktober 2003 einen formellen Nachtragshaushalt (43,4 Mrd. € Nettokreditaufnahme) vorzulegen, in den die voraussichtlichen Ergebnisse der Steuerschätzung bereits „eingearbeitet“ waren.

Somit steht fest, dass BM Eichel die Zahl von 21,1 Mrd. € Neuverschuldung ab Jahresmitte 2002 nicht mehr hätte vertreten dürfen, da sie ab diesem Zeitpunkt überholt und nicht mehr einzuhalten war. Seine Aussage vor dem Untersuchungsausschuss, bei der Bekräftigung der Zahl von 21,1 Mrd. € in der Plenardebatte am 12. September habe es sich dabei lediglich um eine Soll- und nicht um eine Ist-Zahl gehandelt, stellt den verzweifelten, aber völlig untauglichen Versuch einer Ausrede dar, wie sich aus dem Zusammenhang der betreffenden Rede eindeutig ergibt: BM Eichel hat die Zahl von 21,1 Mrd. € im Zusammenhang mit den Ist-Ergebnissen früherer Haushalte genannt und nirgendwo auch nur die geringste Andeutung gemacht, dass es sich lediglich um eine Soll-Zahl handeln könnte. Im Übrigen gibt es aus den Schlusswochen des Wahlkampfes eine Fülle von Äußerungen des Ministers, in denen er neue oder höhere Schulden jeweils ausgeschlossen hat, obwohl er dafür – wie wir aufgrund der Ergebnisse der Beweisaufnahme wissen – längst keinerlei Grundlage mehr hatte.

Damit steht fest, dass Bundesfinanzminister Eichel Parlament und Öffentlichkeit im Hinblick auf die Höhe der Neuverschuldung getäuscht hat.

Das Verhalten von Bundesminister Eichel ist auch im Hinblick auf die Vorschriften der Bundeshaushaltsordnung (BHO) höchst bedenklich. § 10 Abs. 2 BHO lautet:

„Die Bundesregierung unterrichtet den Bundestag und den Bundesrat über erhebliche Änderungen der Haushaltsentwicklung und deren Auswirkungen auf die Finanzplanung."

In einem der führenden Fachkommentare zur BHO wird zu dieser Vorschrift u. a. Folgendes ausgeführt:

„Die Regierung muss diese Unterrichtungspflicht großzügig handhaben und sich davon leiten lassen, dass der gesamte Ablauf des Haushalts und auch die Zukunftsprojektion der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung grundsätzlich vom Willen des Parlaments getragen werden müssen" (v. Köckritz/Ermisch, Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung, Stand 1. Januar 2002, § 10 BHO, Rn 4).

Die unterbliebene Unterrichtung des Deutschen Bundestages stellt darüber hinaus einen Verstoß gegen die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) dar. In der GGO wird u. a. die Unterrichtung des Deutschen Bundestages in den Fällen des § 10 Abs. 2 BHO geregelt:

„§ 32 Unterrichtung des Deutschen Bundestages über Änderungen der Haushaltsentwicklung

Wenn erhebliche Änderungen der Haushaltsentwicklung eingetreten sind, die nicht lediglich geringfügige Auswirkungen auf die Finanzplanung haben, leitet das Bundesministerium der Finanzen zur Vorbereitung der Unterrichtung des Bundestages (§ 10 Abs. 2 Bundeshaushaltsordnung) dem Bundeskanzleramt eine Kabinettvorlage hierüber zu. Nach dem Beschluss der Bundesregierung unterrichtet die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler die Präsidentin oder den Präsidenten des Deutschen Bundestages" (GMBl. 2000, S. 526, 532 f).

Bundesminister Eichel hat keine Kabinettsvorlage erstellen lassen, die Bundesregierung hat keinen Beschluss gefasst und der Bundestag wurde nicht unterrichtet. Die Bundesregierung hat aus wahltaktischen Gründen bewusst von ihr selbst aufgestelltes Recht verletzt.

2. Die Verschleierung der Verfehlung des EU-Defizitkriteriums durch Bundesfinanzminister Hans Eichel

Auch bezüglich der Einhaltung der Stabilitätskriterien des Maastricht-Vertrages war Bundesminister Eichel bereits früh bewusst, dass Deutschland das EU-Defizitkriterium von 3 % voraussichtlich deutlich überschreiten werde. Dennoch hat er bis zur Wahl das Erreichen dieses Ziels als sicher dargestellt.

a) Die Situation bis zur Bundestagswahl

Für das Jahr 2002 erwartete die Bundesregierung ein gesamtstaatliches Defizit (Maastricht-Kriterium) in Höhe von 2,5 %.

Ab Jahresmitte häuften sich Pressemeldungen und Warnungen, dass die Drei-Prozent-Grenze überschritten werden könnte und die EU-Kommission in der Folge ein Defizitverfahren gegen Deutschland einleiten müsste. Diese Debatte lief unter dem Stichwort „blauer Brief".

„Die rot-grüne Wirtschaftspolitik führt dazu, dass der „blaue Brief" von Brüssel diesmal definitiv kommen wird."
(Ministerpräsident Edmund Stoiber, Süddeutsche Zeitung vom 13. August 2002).

„Wir werden die 3%-Hürde reißen."
(Oswald Metzger, seinerzeit haushaltspolitischer Sprecher der Bundestagsfraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Schwäbische Zeitung vom 12. September 2002).

Deutschland wird Spitzenreiter bei der Defizitüberschreitung sein. (…) Das Problem, das Europa hat, hat einen Namen. Der Name ist Hans Eichel und seine Finanzpolitik. Sie gefährden den Stabilitäts- und Wachstumspakt."
(Friedrich Merz am 12. September 2002 im Deutschen Bundestag, Stenographischer Bericht 14/252, S. 25472).

Die Bundesregierung wies diese Berichte jeweils mit großer Entschiedenheit zurück und erklärte, das Defizitkriterium des Vertrages von Maastricht werde eingehalten.

Beispielsweise erklärte Finanzminister Eichel:

„Es wurde festgestellt, was ich immer gesagt habe und die Kommission nie bestritten hat: Die Bundesregierung verhält sich konform zum Stabilitätspakt."

„(…) Es war immer klar: 2004 müssen wir, wie die Vereinbarung sagt, „close to balance" sein, also den Haushalt für den Gesamtstaat „nahezu" ausgleichen."

„(…) Im Stabilitätsprogramm sind wir immer von einem ausgeglichenen Gesamthaushalt 2004 ausgegangen. Nur unter ungünstigen Bedingungen könnte es 2006 werden."

„(…) Der Stabilitätspakt ist eine gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung. Es wäre für niemanden auszuhalten, wenn Deutschland da ausschert."
(Der Spiegel vom 18. Februar 2002)

„Über eine Aufweichung der Maastricht-Kriterien ist mit uns nicht zu diskutieren. Da fahren wir eine ganz harte Linie."
(Sächsische Zeitung vom 13. Juni 2002)

„Wir werden keinen „blauen Brief" bekommen", sagte Eichel.
(Kölner-Stadt-Anzeiger vom 14. August 2002)

Hans Eichel: „Wir stehen trotz aller Finanzenge fest zum europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt."
(Auszug aus dem Stenographischen Bericht des Deutschen Bundestages vom 12. September 2002, 14/252)

Und noch am 17. September, vier Tage vor der Wahl, erklärte BM Eichel in der ARD-Sendung „Ihre Wahl":

Frage: „Sind wir an einem Punkt angelangt, an dem man sagen muss, dass man den Stabilitätspakt in Europa nicht mehr halten kann?"

Eichel: „Nein, auf gar keinen Fall. Wir werden unsere Hand dazu auch nicht reichen.“

Frage: „Herr Eichel, es gibt keinen „blauen Brief“ aus Brüssel?“

Eichel: „Ich bin sicher, es gibt keinen „blauen Brief“ aus Brüssel.“

Damit schloss der Bundesfinanzminister endgültig jeden Zweifel an der Erreichbarkeit dieses Zieles aus.

b) Die Situation nach der Wahl

Nach der Bundestagswahl änderte sich die Haltung der Bundesregierung schlagartig.

Am 24. September 2002, also nur zwei Tage nach der Wahl, gab die Bundesregierung die verspätete Meldung nach Brüssel ab und nannte bereits ein voraussichtliches Defizit in Höhe von 2,9 %.

Schon kurz darauf, am 16. Oktober 2002, änderten sich die Einlassungen dramatisch; Finanzminister Eichel räumte in mehreren Interviews ein, dass die Grenze von 3 % möglicherweise überschritten werden könnte:

ZDF/16. Oktober 2002/21.45/Loy
HEUTE-JOURNAL

Eichel (vor Journalisten): „Ich habe gerade die Steuereinnahmen für den September auf den Tisch bekommen – ich habe ja gesagt, das will ich abwarten, das ist ein großer Steuermonat und sie sind wiederum schlechter als erwartet. Damit muss ich wohl davon ausgehen, dass wir das Drei-Prozent-Kriterium nicht werden einhalten können. Ganz genau weiß man das, wenn die Steuerschätzung November vorliegt, aber es spricht leider alles dafür. Das heißt dann auch, dass wir möglicherweise einen Nachtragshaushalt machen werden.“

Bericht: Dennoch geht die Regierung auch weiter davon aus, dass Deutschland im Jahr 2006 ohne Neuverschuldung auskommt. So zumindest steht es im Koalitionsvertrag.

n-tv/16. Oktober 2002/17.15/cj
MAISCHBERGER

Hans Eichel, Bundesminister der Finanzen, zur Haushaltslage, zur Steuerentwicklung im Hinblick auf den Stabilitätspakt sowie zum Vorwurf des Wahlbetruges:

Frage (Sandra Maischberger): „Ab Juli, August und September wurde die Haushaltslage schwieriger. Sie haben sich dazu nicht geäußert und gesagt, Sie müssten erst einmal die neue Schätzung abwarten.“

Antwort: „Dieses Jahr haben wir die Situation, dass etwa ab Juni sichtbar geworden ist, der Aufschwung, der im zweiten Halbjahr wesentlich stärker werden sollte, wird wohl so nicht kommen. Die Steuern übrigens haben sich im Juni und August besser entwickelt als erwartet, im September nicht mehr. Das habe ich gerade auf dem Tisch. Und damit ist auch klar, dass wir dieses Jahr ein ganz deutliches Loch haben werden. (Wie viel), das kann ich noch nicht genau sagen. Dazu warte ich die Steuerschätzung im November ab. Aber ich sage mal, ich glaube schon, dass es uns nicht gelingen wird, unter der Drei-Prozent-Defizit-Grenze zu bleiben. So sieht das jetzt aus.“

Tatsächlich belief sich das Defizit für das Jahr 2002 dann auf 3,5 %.

c) Das Ergebnis der Beweisaufnahme

Das Referat I A 4 ist im Bundesfinanzministerium für die Ermittlung des gesamtstaatlichen Defizits im Hinblick auf das EU-Defizitkriterium zuständig. Die Fachbeamten verfolgen hierzu die Entwicklung des staatlichen Gesamthaushalts und aktualisieren vor diesem Hintergrund ihre Prognosen in unregelmäßigen Abständen.

Mit Ministervorlage vom 15. Juli 2002 wollte das für die Maastricht-Kriterien zuständige Referat I A 4 Bundesminister Eichel über die Entwicklung des Maastricht-Defizits 2002 unter Berücksichtigung der aktuellen Abweichungen in der Haushaltsentwicklung unterrichten. In dieser Vorlage wird u. a. ausgeführt:

„Abt. II geht – bei Berücksichtigung der derzeit bekannten Abweichungen – von einer Nettokreditaufnahme 2002 in Höhe von 28,1 Mrd. € aus. Damit würde das Soll von 21,1 Mrd. € um 7 Mrd. € überschritten.

(...)

Gelingt es nicht, die für Maastricht relevanten Abweichungen in Höhe von 4 ½ Mrd. € im Bundeshaushalt zu kompensieren, ergäbe sich hieraus eine Defizitverschlechterung um zwei Zehntelpunkte des BIP. Ausgehend von der aktuellen Projektion wäre mit einem Maastricht-Defizit 2002 von -2,8 % des BIP zu rechnen. Ein Ausgleich durch zusätzliche Privatisierungsmaßnahmen hätte keinen Einfluss auf das Maastricht-Defizit.

(...)

Bestätigen sich die o. g. Risiken für das Defizit, würde der „Spielraum“ bis zur 3 % Defizitobergrenze auf nur noch zwei Zehntelpunkte des BIP reduziert; dies entspricht 4 bis 5 Mrd. €. Zusätzliche „Überraschungen“ könnten das Defizit dann nahe an das 3 % Limit bringen.“ (Dokument Nr. 48).

Auf dieser Ministervorlage ist schriftlich vermerkt, dass die Vorlage nicht abgeschickt worden ist. Sie war zu diesem Zeitpunkt schon überholt, weil die auf der Fachebene des Ministeriums errechnete, zu erwartende Nettokreditaufnahme bereits nicht mehr bei 28,1 Mrd. €, sondern bei 33,1 Mrd. € lag. Damit waren die befürchteten zusätzlichen „Überraschungen“ eingetreten.

Der Leiter des Referats I A 4, Dr. Hanke, hat in seiner Vernehmung vor dem Untersuchungsausschuss bestätigt, dass ihn diese neuen Zahlen Mitte Juli 2002 erreicht hätten und er daraufhin eine große Gefahr für das Erreichen des Stabilitätsziels gesehen habe *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Hanke, S. 104)*. Insgesamt habe sich das von ihm am 17. Juli errechnete Defizit auf 3,3 bis 3,4 % des BIP erhöht *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Hanke, S. 104, 108 ff.)*. Über diese Zahl habe er die Hausleitung allerdings nicht schriftlich, sondern mündlich unterrichtet:

„In diesem Fall habe ich meinen direkten Vorgesetzten mündlich unterrichtet, weil es mir schon wegen der

gebotenen Vertraulichkeit und um dem Minister seine Entscheidungsfreiheit zu lassen nicht geboten erschien, schriftliche Vorlagen zu unterbreiten" (7. Sitzung, Protokoll Dr. Hanke, S. 103).

Der Zeuge Dr. Hanke erklärte dem Untersuchungsausschuss, dass diese „Entscheidungsfreiheit" von Bundesminister Eichel nicht mehr gewährleistet gewesen wäre, wenn schriftliche Aufzeichnungen von ihm über das zu erwartende Maastricht-Defizit an die Presse gelangt wären, wie das zuvor verschiedentlich mit anderen Unterrichtungen aus seinem Referat passiert sei *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Hanke, S. 106).*

Bundesminister Eichel musste in seiner Vernehmung vor dem Untersuchungsausschuss einräumen, dass ihm die Berechnungen von Dr. Hanke unterbreitet worden sind *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 22).* Bereits im Juli 2002 war ihm danach bekannt, dass das Defizit auf bis zu 3,5 % ansteigen könnte.

Der Zeuge Dr. Hanke hat weiter ausgeführt, dass sich seine Einschätzungen bis zum Zeitpunkt der Bundestagswahl nicht mehr geändert hätten *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Hanke, S. 110).*

Das Ergebnis seiner Berechnungen wurde weder dem Parlament noch der Öffentlichkeit mitgeteilt. Stattdessen hielt das Bundesfinanzministerium offiziell an seiner früheren Prognose fest. Berechnungen Dritter, die zu ähnlichen Ergebnissen kamen wie Dr. Hanke, wurden als unbegründet, falsch oder als Spekulation zurückgewiesen.

Als BM Eichel bei seiner Vernehmung vor dem Untersuchungsausschuss damit konfrontiert wurde, dass er noch vier Tage vor der Wahl erklärt hatte, er sei sich sicher, keinen „blauen Brief" aus Brüssel zu erhalten, versuchte er diese Aussagen wie folgt zu erklären *(7. Sitzung, Protokoll Dr. Hanke, S. 27 f., 35):*

„Das Verfahren, das wir in Deutschland mit dem merkwürdigen Begriff ‚blauer Brief' belegt haben – wir müssen ja immer alles aus der Schule nehmen – die Androhung der Nichtversetzung war im Frühjahr abgeschlossen.

[Hans-Joachim Otto (Frankfurt)(FDP): Aha, es konnte keinen mehr geben, weil der schon da war! (...)]

Nein. Es hat ihn nicht gegeben, Herr Otto. Es ist nämlich stattdessen – das war nämlich der ganze Gegenstand des Streites; wenn Sie sich noch einmal erinnern, was gewesen ist – im Ecofin-Rat ohne eine Frühwarnung abgeschlossen worden, in gemeinsamer Entscheidung, einstimmig durch den Rat und die Kommission. Damit war das Verfahren abgeschlossen. Es war völlig ausgeschlossen, in dem Sinne einen „blauen Brief" zu kriegen. Das Verfahren war längst erledigt. Das zeigt eine völlige Unkenntnis des Maastricht-Vertrages.

(...)

Hans-Joachim Otto (Frankfurt)(FDP):

(...) Herr Eichel, wollen Sie hier angesichts des Zusammenhangs beider Fragen – es geht um die ARD Sendung am 17. September – wirklich weiterhin behaupten, dass mit dem „blauen Brief" aus Brüssel nur die Warnung des Ecofin-Rates und nicht das Überschreiten des Maastricht-Kriteriums von 3 Prozent gemeint war? Habe ich Sie vorhin richtig verstanden, dass Sie sich trotz dessen, was ich Ihnen eben vorgehalten habe, sicher waren, dass er nicht ausgelöst würde, nur die Warnung des Ecofin-Rates gewesen ist? Wollen Sie angesichts dieses Zusammenhangs der beiden Fragen in der ARD-Sendung wirklich sagen, dass mit dem „blauen Brief" nur dieses Frühwarnsystem gemeint war?

Zeuge Eichel: Selbstverständlich. Etwas anderes hat es in der ganzen deutschen Publikation nicht gegeben. Ich kann nichts dafür, wenn falsche Fragen gestellt werden."

Bei den im Saal anwesenden Zuhörern brach daraufhin Kopfschütteln und Heiterkeit aus.

Das nachfolgende Schaubild verdeutlicht, wie die offiziellen Projektionen der Bundesregierung und die Projektionen des Fachbeamten Dr. Hanke differierten und wie nahe schließlich Dr. Hanke beim tatsächlichen Ergebnis lag:

Schaubild 4

Prognosen der Bundesregierung, von Anhörpersonen des 1. UA und Ist-Wert zum Maastricht-Kriterium 2002

Bundesregierung Januar 2002, 1)	-2,50%
Juni-Schätzung Overhaus, 2)	-2,50%
Juli-Schätzung Hanke, 3)	-3,50%
Oktober-Schätzung Overhaus, 2)	-3%
Ist 2002, 4)	-3,50%

0,00% -0,50% -1,00% -1,50% -2,00% -2,50% -3,00% -3,50% -4,00%

1) Jahreswirtschaftsbericht 2002, BT-Drs. 14/8175 v. 31.01.2002
2) Vernehmung StS Overhaus v. 13.02.2003, Prot. Nr. 7
3) Vernehmung MR Hanke v. 13.02.2003, Prot. Nr. 7
4) Stat. Bundesamt, vorläufiges Ergebnis, Akt. am 21.08.2003, www.destatis.de

Nach geltendem EU-Recht war die Bundesregierung verpflichtet, gegenüber der Europäischen Kommission in Brüssel vor dem 1. September eine so genannte „Maastricht-Meldung" über das zu erwartende Staatsdefizit abzugeben.

Dieser Termin wurde nicht eingehalten.

Zur Begründung wurde im Bundesfinanzministerium – anders als sonst üblich – keine ministerielle Vorlage mit eigener Bewertung durch die Fachbeamten gefertigt, sondern lediglich eine „Sprachregelung" erstellt. Bei einer Sprachregelung wird der Verfasser von der Notwendigkeit einer eigenen Beurteilung entbunden und gibt nur das, was von der jeweiligen Hausleitung vorgegeben ist, wieder. In dem insoweit von dem Generalreferat für Finanzpolitik I A 1 und dem Referat I A 4 erarbeiteten Papier vom 3. September 2002 wird u. a. Folgendes ausgeführt:

> *„Für die Ermittlung entsprechender Angaben werden in D derzeit jedoch noch weitere Informationen benötigt. ... Auf der Basis der gegenwärtig vorliegenden Daten würde eine unveränderte Defizitquote genannt werden. Angesichts der großen Unsicherheit der Datenlage, insbesondere auch mit Blick auf die Fluthilfe, wäre dies kein seriöser Weg.*
>
> *(...)*
>
> *Das Statistische Bundesamt weist für das erste Halbjahr 2002 einen Finanzierungssaldo des Sektors Staat von - 6,3 Mrd. € aus. Daraus ließe sich rein rechnerisch ein ‚Halbjahres-Maastricht-Defizit' von 3,5 % des BIP ermitteln. Diese Quote ist nicht Gegenstand der „Maastricht-Meldung" an die Europäische Kommission – dort wird das geschätzte Defizit des Gesamtjahres 2002 angegeben. Ein ‚Halbjahres-Maastricht-Defizit' ist zudem kaum sinnvoll interpretierbar. Vor allem sind Rückschlüsse auf das Jahresergebnis („Deutschland verfehlt Maastricht-Kriterien") nicht ableitbar:" (Dokument Nr. 136).*

Es folgen dann Erläuterungen, warum angeblich die Daten des 1. Halbjahres aufgrund verschiedener Umstände zu unzuverlässig seien, um darauf eine zuverlässige Prognose für das Jahresergebnis gründen zu können. Dabei fällt auf, dass es sich ausschließlich um Faktoren handelt, die für jedes Jahr gelten, so dass eine termingerechte Maastricht-Meldung nach der Logik des BMF nie möglich wäre. Dies zeigt sich auch daran, dass Bundesminister Eichel sich im laufenden Jahr nicht gehindert sah, fristgemäß eine Defizitmeldung gegenüber der EU-Kommission abzugeben. In der Pressemitteilung des BMF vom 29. August 2003 heißt es u. a.:

> *„Das Bundesministerium der Finanzen hat heute die halbjährliche ‚Maastricht-Meldung' mit den für 2003 erwarteten gesamtstaatlichen Defizit- und Schuldenwerten an die Europäische Kommission übermittelt. Die Meldung ist regelmäßiger Teil des Europäischen Haushaltsüberwachungsverfahrens und erfolgt auf Arbeitsebene.*
>
> *Das Staatsdefizit 2003 wird nach der aktuellen Einschätzung bei 3,8 % des Bruttoinlandsprodukts liegen, nach 3,5 % im Vorjahr. (...)*
>
> *Ziel bleibt es, das Staatsdefizit im kommenden Jahr wieder unter die 3 %-Grenze des Maastricht-Vertrages zurückzuführen. Dieses Ziel ist auch erreichbar, wichtige Konjunkturindikatoren weisen bereits nach oben." (Dokument Nr. 144).*

Dass auch der für das kommende Jahr behauptete Optimismus wieder eine Täuschung der Öffentlichkeit darstellte, machte bereits zwei Tage später der Präsident der Deutschen Bundesbank Ernst Welteke (SPD) deutlich. Bundesbankpräsident Welteke, der von 1991 bis 1995 Wirtschafts- und später Finanzminister in der damaligen hessischen Landesregierung unter Hans Eichel war, äußerte sich im Hinblick auf das Maastricht-Defizit wie folgt:

> *„Leider haben wir dieses Ziel letztes Jahr verfehlt. Leider werden wir es dieses Jahr nicht erreichen, und leider werden wir es auch im nächsten Jahr nicht einhalten." (Handelsblatt vom 2. September 2003).*

Weniger als zwei Monate nach der Maastricht-Meldung für 2003 musste Bundesminister Eichel in der Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 23. Oktober 2003 eingestehen, dass Deutschland im Jahre 2004 die Defizitmarke von 3 % aller Voraussicht nach erneut verfehlen wird.

Die EU-Kommission schenkt mittlerweile den „Berechnungen" und Versprechungen von Bundesminister Eichel keinerlei Vertrauen mehr. Sie geht laut Handelsblatt vom 28. Oktober 2003 in ihrer Herbstprognose von einem Defizit von 4,25 % im Jahre 2003 und von 3,9 % im Jahre 2004 für Deutschland aus.

Außer dem Wahltag 22. September 2002 ist kein Grund ersichtlich, weshalb eine fristgerechte Meldung des Maastricht-Defizits im Vorjahr nicht möglich war. Davon, dass die Flutkatastrophe kein stichhaltiger Grund für eine Verschiebung der Maastricht-Meldung oder eine Verletzung der Maastricht-Kriterien sein konnte, ging die Bundesregierung offenbar selbst aus. In einer Abteilungsleitervorlage des für EU-rechtliche Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion zuständigen Referats 431 im Bundeskanzleramt vom 15. August 2002 heißt es hierzu u. a.:

> *„Nur gesetzt den (bisher hypothetischen) Fall, dass D in diesem Jahr das gemeldete Defizit von 2,6 % des BIP nicht halten können sollte und die 3%-Schwelle überschreitet, würde die KOM mit großer Wahrscheinlichkeit dennoch das Verfahren nach Art. 104 EG-Vertrag eröffnen und dem Rat Bericht, Stellungnahme und Empfehlung vorlegen. In ihrem Bericht würde die KOM dann voraussichtlich darlegen, dass das Überschreiten der 3%-Schwelle in erster Linie konjunkturbedingt und nur zu einem geringen Teil auf die Hochwasserhilfen zurückzuführen ist." (Dokument Nr. 55).*

Im Übrigen muss bezüglich der Problematik Maastricht-Kriterien und -Meldung auf den Geheimbericht verwiesen werden.

d) Bewertung

Aufgrund der Beweisaufnahme steht fest, dass die Fachbeamten im Bundesfinanzministerium seit dem 19. Juli 2002 mit einem Defizit von bis zu 3,5 % rechneten.

Ebenso steht fest, dass Bundesfinanzminister Eichel hiervon frühzeitig unterrichtet war.

Weder hat er versucht – z. B. durch Sparmaßnahmen oder Einnahmeverbesserungen – an dieser alarmierenden Entwicklung etwas zu ändern, noch hat er die Europäische Kommission, das Parlament oder die Öffentlichkeit darüber unterrichtet. Er hat es sogar vermieden, deutlich auf die bestehenden Risiken hinzuweisen und stattdessen den Eindruck erweckt, die Lage sei beherrschbar und der Stabilitätspakt werde eingehalten.

Auch die von Dr. Hanke geäußerte Befürchtung, eine schriftliche Unterrichtung des Ministers über die neuen Zahlen könne durch Indiskretionen bekannt werden, zeigt letztlich, dass den Beamten klar war, dass die öffentlichen Bekundungen von Bundesminister Eichel mit der Realität nicht mehr in Einklang zu bringen waren.

Der Versuch des Bundesfinanzministers, sich vor dem Untersuchungsausschuss mit einer formaljuristischen Begründung (den „blauen Brief“ gibt´s nur im Frühjahr) aus seiner Verantwortung zu stehlen, war durchsichtig und für jedermann als dürftige Ausrede zu erkennen.

Damit ist erwiesen, dass er auch in diesem Punkt das Parlament und die Öffentlichkeit getäuscht hat.

3. Die Verschleierung der finanziellen Situation der gesetzlichen Rentenversicherung durch den damaligen Arbeits- und Sozialminister Riester

Der damalige Arbeits- und Sozialminister Riester (SPD) war frühzeitig über drohende Beitragserhöhungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) informiert. Gegenüber Parlament und Öffentlichkeit hat er gleichwohl bis zur Wahl den Eindruck vermittelt, es werde keine oder nur eine geringfügige Beitragserhöhung geben.

a) Die Situation bis zur Bundestagswahl am 22. September 2002

Bei der Verabschiedung der rot-grünen Rentenreform im Mai 2001 war für 2003 ein Beitragssatz von nur 18,7 % prognostiziert worden.

Es zeigte sich jedoch schon bald, dass diese Erwartung unrealistisch war. Zu Beginn des Wahljahres 2002 belief sich der Beitrag bereits auf 19,1 %.

Als daraufhin die Wirksamkeit der Reform in Zweifel gezogen und weitere Beitragssteigerungen für möglich gehalten wurden, reagierte Minister Riester mit großer Entschiedenheit:

Saarbrücker Zeitung vom 2. Januar 2002:
„Frage: ‚Herr Riester, (...) Sind Sie mit der Reform zu kurz gesprungen?’ Riester: ‚Ich bin nicht zu kurz gesprungen. Mit dem Rentenbeitrag, der nicht steigt, sondern bei 19,1 Prozent stabil bleibt, schaffen wir eine der Voraussetzungen für den konjunkturellen Aufschwung in diesem Jahr’.“

Rheinischer Merkur vom 11. Januar 2002:
„Mit einem stabilen Rentenbeitrag sorgen wir dafür, dass der Druck aus den gesetzlichen Lohnnebenkosten nicht steigt.“

ZDF/27. Februar 2002/22.15/St/De
– WAS NUN, HERR RIESTER? –

Walter R i e s t e r , Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, zu arbeitsmarktpolitischen Fragen

(zu Fragen von Thomas Bellut und Klaus Bresser)

Frage: „Sie sagen definitiv: Es gibt keine neue Rentenreform.“

Antwort: „Es gibt keine neue Rentenreform ... Wir haben jetzt die zweite kapitalgedeckte Rente aufgebaut, die entwickelt sich in den nächsten acht Jahren ja erst richtig…“

Anfang März 2002 wurde dann eine Schätzung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) bekannt, die von einem Anstieg der Beiträge im Jahre 2003 auf 19,3 % ausging.

Auch hiergegen wandte sich Minister Riester energisch:

Kieler Nachrichten vom 9. März 2002:
„Arbeitsmarkt: Riester warnt vor übereilten Reformen

Der Sozialminister widersprach auch der Prognose der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA), wonach der Rentenbeitrag im nächsten Jahr von 19,1 auf 19,3 Prozent steigen werde. Die Regierung geht bisher von einem stabilen Beitrag von 19,1 Prozent aus.“

Süddeutsche Zeitung vom 11. Juni 2002
„Seehofer: Höhere Rentenbeiträge unvermeidlich

Riester reagierte auf Seehofers Ankündigung einer Erhöhung des Rentenbeitrags von heute 19,1 auf 19,5 oder 19,6 Prozentpunkte ungewohnt heftig. ‚Eine solche Beitragserhöhung kommt für uns nicht in Frage’, sagte Riester. (...)

Ob die Rentenbeiträge im kommenden Jahr steigen müssten, entscheide sich, wenn der Schätzerkreis im November seine Prognose abgebe.“

Erst Mitte Juni wurde der Minister vorsichtiger und schloss erstmals eine Anhebung von 19,1 % auf 19,3 % nicht mehr grundsätzlich aus, wiederholte aber seinen Willen, die Beiträge stabil zu halten:

die tageszeitung vom 13. Juni 2002:
„Riester lobt Riester-Rente

Jede Angabe darüber, ob die Rentenbeiträge – derzeit 19,1 Prozent – nach der Wahl steigen werden, erklärte Riester gestern als ’reine Spekulation’.“

Frankfurter Rundschau vom 18. Juni 2002:
„Rentenbeitrag wird 2003 steigen

Entgegen der Beteuerung von SPD-Generalsekretär Franz Müntefering, der Beitragssatz bleibe stabil, sagte ein Sprecher von Bundesarbeitsminister Walter Riester (SPD) auf Anfrage der FR, dass die Regierung in ihrem Haushaltsentwurf für 2003 von einer Steigerung des Beitragssatzes von derzeit 19,1 auf 19,3 Prozent des Bruttolohnes ausgehe.

(...)

Sollte sich die wirtschaftliche Situation nicht deutlich bessern, werde man den Beitrag 2003 gleichwohl auf 19,3 Prozent anheben müssen, hatte im Mai der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) erklärt. Riester nannte dies eine ‚reine Spekulation’. Er habe ‚weder in die eine noch in die andere Richtung Hinweise’ auf eine Veränderung des Beitragssatzes. Die Entscheidung falle ohnehin erst im Oktober.

Bei der Verabschiedung der rot-grünen Rentenreform im Mai 2001 war für 2003 ein Satz von nur 18,7 Prozent prognostiziert worden. Der Anstieg sei ‚eine kalkulatorische Größe', erklärt das Arbeitsministerium nun."

Deutscher Bundestag – Tickerdienst vom 18. Juni 2002: „Union und FDP attackieren Regierung wegen Rentenbeitrags

Das Arbeitsministerium wies die Vorwürfe zurück: Verlässliche Aussagen zum Beitragssatz, der derzeit bei 19,1 Prozent liegt, seien erst im Herbst möglich. Die Anhebung sei vorsichtshalber unterstellt worden. Am Ziel der Beitragssatzstabilität halten wir fest, sagte eine Sprecherin des Ministeriums."

Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. Juni 2002: „Riester: Verlässliche Aussagen zur Rente erst im Herbst

Verlässliche Aussagen zum Beitragssatz seien erst im Herbst möglich, sagte ein Sprecher von Bundesarbeitsminister Riester (SPD). Die Etatvorlage enthalte eine rein kalkulatorische Größe. Sie berücksichtige auch noch nicht die jüngsten, hohen Tarifabschlüsse und das erwartete höhere Wirtschaftswachstum in der zweiten Jahreshälfte."

Neue Osnabrücker Zeitung vom 25. Juni 2002: „Regierung empört

Der Minister zeigte sich zuversichtlich, dass der Rentenbeitragssatz 2003 stabil bei 19,1 Prozent bleiben kann. Zur Begründung sagte er, in der zweiten Jahreshälfte würden ‚die Einnahmen der Rentenkassen wegen der Lohnerhöhungen stärker steigen als geplant'. Dennoch verteidigte Riester, dass Bundesfinanzminister Hans Eichel (SPD) im Bundeshaushalt mit einem höheren Beitragssatz von 19,3 Prozent kalkuliert hatte."

Ab August 2002 gab es dann neue Berichte und Meldungen über drohende Beitragssteigerungen über den Betrag von 19,3 % hinaus. Das Arbeits- und Sozialministerium dementierte erneut:

Frankfurter Rundschau vom 26. August 2002: „Bundesregierung betont Stabilität der Rentenbeiträge

BERLIN, 25. August (ap/rtr). Bis zu einem Rentenbeitragssatz von 19,3 Prozent habe der Bund Vorsorge getroffen, um seinen Anteil an höheren Sätzen abzufangen. ‚Wir sind überzeugt, dass das reicht', sagte ein Sprecher des Arbeitsministeriums am Samstag in Berlin."

Leipziger Volkszeitung vom 26. August 2002: „Rentenkassen rechnen mit Milliarden-Defizit

Das Bundesarbeitministerium widersprach den Rentenversicherern. Bis zu einem Satz von 19,3 Prozent habe der Bund Vorsorge getroffen, um seinen Anteil an höheren Sätzen abzufangen. ‚Wir sind überzeugt, dass das reicht', so Ministeriumssprecher Klaus Vater. Er halte die Äußerungen ‚für unverantwortliches Gerede von Herrn Ruland'."

Frankfurter Rundschau vom 29. August 2002: „An stabile Beiträge glaubt auch Riester nicht mehr

Minister weist Prognosen der Rentenversicherer aber zurück/‚Bei Seehofer droht Nullrunde'

doe BERLIN., Ich rechne im Moment mit einem Beitragssatz von 19,3 Prozent für 2003', sagt Arbeitsminister Walter Riester (SPD) und bestätigt damit erstmals offiziell den bislang als ‚Rechengröße' titulierten Wert, der dem Bundeshaushalt zugrunde liegt. Derzeit beträgt der Satz 19,1 Prozent. Für einen stärkeren Anpassungsbedarf gebe es jedoch ‚keine Hinweise', betont Riester.

Demgegenüber warnt der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) erneut: ‚Die 19,3 Prozent sind nach unseren Prognosen nicht zu halten.'

Riester zeigt sich sichtlich verärgert von der Debatte, die VDR-Präsident Franz Ruland am Wochenende losgetreten hatte: ‚Die Aussagen von Herrn Ruland überraschen mich.' Sehr erklärlich sei ihm hingegen, weshalb die Opposition im Wahlkampf vor steigenden Beiträgen warne.'"

b) Die Situation nach der Bundestagswahl

Nach der Bundestagswahl stellte sich heraus, dass die gesetzliche Rentenversicherung vor einem Milliardendefizit stand und dass ohne Eingreifen des Gesetzgebers Beitragserhöhungen bis zu 19,8 % erforderlich geworden wären.

c) Das Ergebnis der Beweisaufnahme

Das nach der Bundestagswahl 2002 neu gegründete Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS), das nunmehr für den Bereich der GRV zuständig ist, hat auf Ersuchen des Untersuchungsausschusses Akten zum Untersuchungsgegenstand vorgelegt *(MAT A 23 und A 28)*. Hier fällt auf, dass Unterrichtungen der Hausleitung zum Teil nur im Entwurf vorliegen, sodass nicht ersichtlich ist, ob die Vorlagen die Leitungsebene auch erreicht haben. Der Leiter des für Grundsatz- und Methodenfragen der Finanzierung der Rentenversicherungen der Arbeiter und Angestellten zuständigen Referates I b 1 im ehemaligen Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA), Dabringhausen, erklärte dem Untersuchungsausschuss, hierzu, dass aufgrund der Arbeitsteilung Bonn/Berlin der Gang der Vorlagen im Einzelnen nicht immer nachzuvollziehen sei *(17. Sitzung, Protokoll Dabringhausen, S. 33)*.

Die Fachebene im BMA hat ausweislich der Akten bereits frühzeitig steigende Beiträge für die GRV prognostiziert. In einem Vermerk des Referates I b 1 vom 15. Februar 2002 notierte der Referatsleiter Dabringhausen:

„Die Finanzentwicklung verläuft ungünstiger als im RVB 01 geschätzt wurde. Da der Beitragssatz für 2002 bereits festliegt, kann sich dies erst im Beitragssatz ab 2003 auswirken. Die Schwankungsreserve Ende 2002 wird nach derzeitiger Einschätzung das vorgesehene Soll von 0,8 Monatsausgaben um 0,3 Mrd. Euro unterschreiten.

Die ungünstige Entwicklung hat folgende Ursachen:

(...)

Diese fortschreibungsfähigen Verschlechterungen führen zu einem um jährlich rd. 1 Zehntel Prozentpunkte höheren Beitragssatz.

Hinzu kommt, dass das verminderte Mehrwertsteueraufkommen des Jahres 2002 (im Oktober 2001 nur für 2002 um rd. 300 Mio. Euro geringer eingeschätzt) nun (nach Abstimmung mit dem BMF) in gleicher Höhe auf die Jahre ab 2003 übertragen wurde. Dies führt zu einer

weiteren Verschlechterung um 1 Zehntel Prozentpunkt durchschnittlich alle 3 Jahre. Im Jahre 2003 ergibt sich nach derzeitiger Einschätzung ein Beitragssatz von 19,3 v. H.“ (Dokument Nr. 109).

Obwohl also für die Fachleute im BMA seit dem 15. Februar feststand, dass der Beitragssatz voraussichtlich von 19,1 % auf 19,3 % steigen würde, hat BM Riester derartige Berichte noch bis Anfang Juni mit aller Entschiedenheit dementiert.

Ausweislich der handschriftlichen Verfügungen wurde dieser Vermerk an Abteilungsleiter im BMA verteilt. Diese Einschätzung des Fachreferats zur voraussichtlichen Beitragshöhe 2003 setzte sich bis zum Juni 2002 fort. In einem Vermerksentwurf für eine Ministerunterrichtung vom 11. Juni 2002 geht der Zeuge Dabringhausen dann sogar von einem zu erwartenden Beitragssatz von 19,6 bzw. 19,7 % aus:

„(...)

Abschätzung der Finanzentwicklung bis 2003

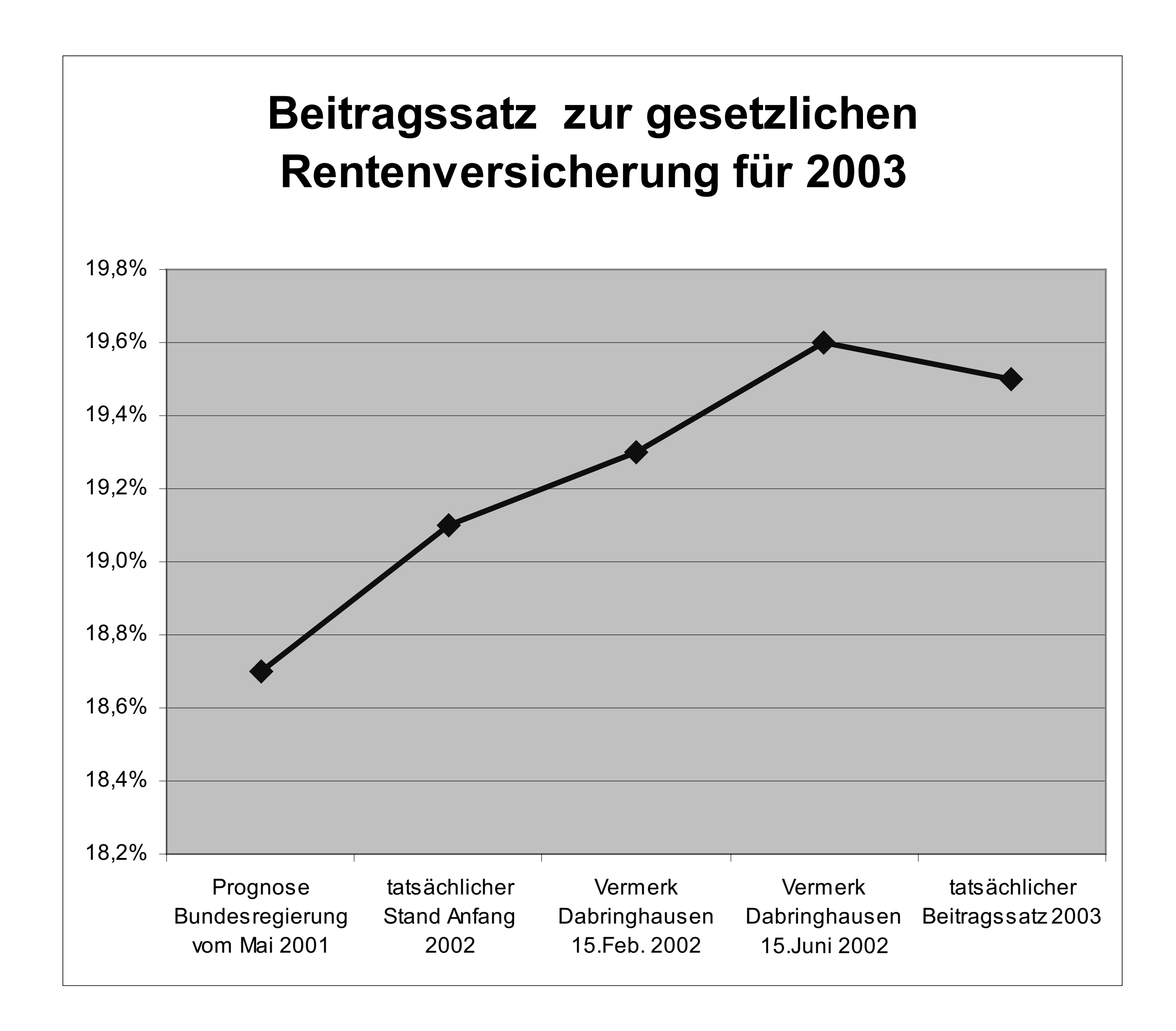
Für die folgende Schätzung wird der Rückgang des Anstiegs der Pflichtbeiträge um 1,55 Prozentpunkte hälftig auf die Komponenten Beschäftigung und Löhne aufgeteilt. Die Schätzung der übrigen Beitragseinnahmen bleibt unverändert. Gleiches gilt für die Ausgabenseite: Die Rentenausgaben verlaufen auf dem Pfad, der bereits seit Februar 2002 den Berechnungen zugrunde liegt.

Unter diesen Annahmen ergibt sich für 2003 ein Beitragssatz zur ArV/AnV in Höhe von 19,6 v. H. mit einem Reserveüberschuss von lediglich 11 Mio. €.

Szenario bei steigender Entgeltumwandlung

Unterstellt man eine verstärkte Inanspruchnahme der Entgeltumwandlungen aus Einmalzahlungen (Weihnachtsgeld), verringert sich der Beitragszuwachs im 2. Halbjahr weiter. Bei einer Reduzierung auf 1,0 v. H. (ergibt jahresdurchschnittlich + 0,75 v. H.) und Aufteilung wie oben ergäbe sich ein Beitragssatz 2003 von 19,7 % v. H. mit einem Reserveüberschuss von 318 Mio. €“ (Dokument Nr. 114).

Die Entwicklung der Prognosen zum Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung verdeutlicht das nachfolgende Schaubild:



Vom 19. Juni 2002 datiert eine Unterrichtung des Staatssekretärs Anzinger durch das Referat I b 1, in der ebenfalls auf den zu erwartenden Beitragssatz von 19,6 % hingewiesen wird, und in der Lösungswege zur Vermeidung eines derartigen Beitragssatzes vorgeschlagen werden *(Dokument Nr. 115)*. Unter anderem wird vorgeschlagen, dass sich das BMA nicht an der Juli-Sitzung des Schätzerkreises Rentenversicherung beteiligen solle, weil die Schätzung zur Jahresmitte im Jahr 2002 aufgrund unsicherer Datenlage dem Risiko einer Fehleinschätzung unterliege. Der Zeuge Dabringhausen, der dem Untersuchungsausschuss erläuterte, dass dieser Vorschlag nicht von ihm stamme, sondern von einem Vorgesetzten eingebracht worden sei, notierte hierzu handschriftlich auf der Vorlage:

„Dies gilt für jedes Jahr!“

Der Zeuge Wittrock, der Leiter der Grundsatz- und Planungsabteilung (Abteilung I) im BMA, erklärte vor dem Untersuchungsausschuss, dass diese Idee seiner Erinnerung nach in einem Gespräch mit Bundesminister Riester am 13. Juni 2002 ventiliert worden sei *(20. Sitzung, Protokoll Wittrock, S. 30)*.

Referatsleiter Dabringhausen vermochte nicht zu sagen, ob diese Vorlagen Bundesminister Riester erreicht haben *(20. Sitzung, Protokoll Dabringhausen, S. 28, 30)*. Auch Staatssekretär Anzinger vermochte nicht zu sagen, ob dies der Fall war. Er erinnerte sich aber, am 11. Juni 2002 über diese neuen Zahlen informiert worden zu sein und eine Besprechung zu diesen Zahlen und ihrer Werthaltigkeit durchgeführt zu haben *(20. Sitzung, Protokoll Anzinger, S. 6 f.)*.

In einer weiteren Ministervorlage vom 27. Juni 2002 unterbreitete Referat I b 1 dann erneut die Berechnungen zur voraussichtlichen Beitragshöhe in 2003. Hier musste allerdings bereits in zwei Varianten gerechnet werden: Variante 1 mit einem Beitragssatz von 19,6 % (der fachlichen Meinung des Referats) und Variante 2 mit dem von Bundesminister Riester ins Auge gefassten Beitragssatz von 19,3 %. In dem Entwurf dieser Vorlage wird u. a. Folgendes ausgeführt:

„Bewertung

Die Vertreter von BfA und VDR halten Variante 1 für tragfähig und werden diese ihrer Geschäftsführung empfehlen. Die Annahmen der Variante 2 werden als unrealistisch bezeichnet. Für eine Bewertung erwartet man hierzu eine schriftliche Aufzeichnung. Diese wird den Trägern in der kommenden Woche übermittelt.

Abteilung I weist darauf hin, dass die Annahmen zu Variante 2 sehr optimistisch sind und dass deshalb Ende Oktober ein deutlich höherer Beitragssatz als 19, 3 v. H. für 2003 festzulegen sein wird“ (Dokument Nr. 120).

Wie aus den handschriftlichen Änderungen auf diesem Dokument ersichtlich, musste diese deutliche Warnung der Abteilung I nach Rücksprache mit Staatssekretär Anzinger gestrichen werden.

Der Zeuge Wittrock erklärte dem Untersuchungsausschuss hierzu, er sei über diese Streichung nicht ganz glücklich gewesen, aber da ihm Staatssekretär Anzinger versichert habe, dass die Botschaft gleichwohl an Bundesminister Riester übermittelt worden sei, habe er sich damit zufrieden gegeben *(20. Sitzung, Protokoll Wittrock, S. 31)*. Dies hatte er auch in einer E-Mail an das Referat I b 1 mitgeteilt *(Dokument Nr. 121)*. Staatssekretär Anzinger hat ebenfalls bestätigt, mit Bundesminister Riester über dieses Thema gesprochen zu haben *(20. Sitzung, Protokoll Anzinger, S. 10)*. Bundesminister Riester erreichte dann schließlich eine Vorlage ohne den inkriminierten Absatz *(Dokument Nr. 118)*.

Der Zeuge Wittrock räumte in seiner Vernehmung vor dem Untersuchungsausschuss ein, dass der Wahlkampf bei der Behandlung der internen Schätzergebnisse im BMA auch eine Rolle gespielt habe *(20. Sitzung, Protokoll Wittrock, S. 32)*:

„Sicherlich war eine Sorge, dass diese Schätzergebnisse in die Öffentlichkeit gelangen würden. Wir haben nicht immer, aber zu manchen Schätzterminen schon registriert, dass sich auch die Öffentlichkeit für solche Ergebnisse interessiert.“

Gleichwohl habe im Ministerium das Interesse bestanden, dass die Ergebnisse zwischen Schätzerkreis und Ministerium nicht auseinander laufen.

Im Juli 2002 entspann sich dann ein Streit zwischen den Rentenversicherungsträgern und dem Ministerium über die Entwicklung der Pflichtbeiträge zur Rentenversicherung.

Mit Schreiben vom 2. Juli 2002 bat Staatssekretär Dr. Achenbach den Vorsitzenden des Verbandes der Rentenversicherungsträger, Prof. Dr. Ruland, und den Vorsitzenden der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Dr. Rische, von der Annahme der Bundesregierung, die zu diesem Zeitpunkt intern bereits mit 19,3 % Rentenbeitrag für 2003 rechnete, auszugehen und nicht die eigene Prognose von 19,6 % zu verwenden *(Dokument Nr. 124)*.

In diesem Schreiben behauptet Staatssekretär Dr. Achenbach, er habe für die Position der Bundesregierung auch den Vorsitzenden des Sozialbeirats, Prof. Dr. Dr. Rürup, gewinnen können. Dieser Kontakt zwischen Prof. Dr. Dr. Rürup und dem Ministerium ist in den Akten nicht dokumentiert. Prof. Dr. Dr. Rürup hat gegenüber dem Untersuchungsausschuss bestätigt, dass diese Sachverständigeneinschätzung in einem Telefongespräch erfolgt sei *(20. Sitzung, Protokoll Prof. Dr. Dr. Rürup, S. 47 f.)*.

Nach weiterem Schriftwechsel zwischen Dr. Rische, Prof. Dr. Ruland und BMA *(Dokument Nr. 145)* bat Bundesminister Riester den Vorsitzenden des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Prof. Dr. Wiegard, um eine Stellungnahme *(Dokument Nr. 125)*. Dieses Schreiben liegt ebenfalls nur im Entwurf vor. Der Sachverständigenrat teilte mit Schreiben seines Vorsitzenden vom 10. Juli 2002 mit, dass die Annahme des Ministeriums „etwas zu optimistisch“, diejenige der Rentenversicherungsträger aber „bei weitem zu pessimistisch“ sei *(Dokument Nr. 126)*.

Alle Zeugen aus dem BMA haben bestätigt, dass der Sachverständigenrat zuvor noch nie im Rahmen der Schätzungen eingeschaltet worden sei. Auch das DIW (Dr. Horn) äußerte sich im Sinne des Ministeriums *(Dokument Nr. 127)*. Dr. Horn erklärte zu diesem Vorgang allerdings bei seiner Vernehmung als sachverständiger Zeuge am 8. Mai 2002, dass ihm der Vermerk des Referats I b 1 vom 11. Juni 2002

zu diesem Zeitpunkt nicht bekannt war *(20. Sitzung, Protokoll Dr. Horn, S. 7):*

> *„Ich wünschte, ich hätte diesen Vermerk gekannt; vielleicht hätte er mir bei der Prognose geholfen. Aber ich kannte ihn natürlich nicht.“*

Nach diesen Stellungnahmen teilte der Verband der Rentenversicherungsträger seinen Mitgliedern mit Schreiben vom 19. Juli 2002 mit, dass er aufgrund der Äußerungen der Bundesregierung und unter Zurückstellung der eigenen Bedenken von den Annahmen der Bundesregierung ausgehen werde *(Dokument Nr. 146).*

Der Zeuge Dabringhausen hat dem Untersuchungsausschuss beschrieben, wie es zu den beiden Schätzvarianten bezüglich des Beitragssatzes 2003 kam. In der Sitzung des Schätzerkreises zur Rentenversicherung vom 25. bis 27. Juni 2002 waren die Beteiligten zunächst von der von Dabringhausen errechneten Variante mit einem Beitragssatz von 19,6 % ausgegangen. Im Laufe dieser Sitzung wurden dann aber andere Zahlen aus dem für gesamtwirtschaftliche Fragen der Sozialpolitik zuständigen Referat I a 3 des BMA in die Runde eingespielt. Der Zeuge Dabringhausen schilderte dies wie folgt *(20. Sitzung, Protokoll Dabringhausen, S. 25):*

> *„Dann sind uns aber – gegen Ende des zweiten Tages oder am Anfang des dritten Tages – neue Wirtschaftsdaten von dem für die Wirtschaftsentwicklung zuständigen Referat geliefert worden. Auf Basis dieser Wirtschaftsannahmen ist eine zweite Variante entstanden. Diese Variante sah für 2003 wieder einen Beitragssatz von 19,3 % vor.“*

Nach Aussage des Zeugen Wittrock sind diese neuen Wirtschaftsdaten in Abstimmung mit BMF entstanden. Bei diesen Wirtschaftsdaten habe die ursprünglich den Berechnungen zu Grunde gelegte Lohnspreizung – d. h. des Abstandes um den die Löhne im 2. Halbjahr höher sind, als im 1. Halbjahr – von 0,9 %, die der Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute zu Grunde lag, auf 1,5 % erhöht werden müssen. Diese Variante sei vom BMA gegen den anfänglichen Widerstand des BMF dann durchgesetzt worden *(20. Sitzung, Protokoll Wittrock, S. 39):*

> *„Das BMA ist in diese Gespräche mit dem Vorschlag hineingegangen, die große Spreizung vorzunehmen. Das BMF hat zunächst Zweifel an der Plausibilität einer solchen Spreizung geäußert. Darüber haben wir diskutiert. Es hat dazu auch einen Austausch von Zahlen gegeben, die man gegenseitig beguckt hat, auf Plausibilität untersucht hat. Am Ende dieser Diskussionsrunden mit dem BMF – mehrere wie gesagt – stand dann das grüne Licht von Herrn Overhaus am Vorabend, ich glaube: des zweiten Tages dieser Schätzung.“*

Intern wurde im BMA in einem Vermerk des Referates I a 3 eingeräumt, dass man sich bezüglich der Bruttolohnentwicklung „nach wie vor am oberen Rand des Schätzspektrums“ bewege *(Dokument Nr. 116)*. Bezüglich der Einnahmen der GRV wurde darauf hingewiesen, dass schon die schnelle Steigerungsrate der Gemeinschaftsdiagnose „in der Vermittlung an die Rentenversicherungsträger erheblicher Überzeugungskraft“ bedürfe *(Dokument Nr. 116).*

Am 9. Juli 2002 wurde dann in einer Vorlage desselben Referates, die sich mit der monatlichen Arbeitsmarktprojektion befasst, darauf hingewiesen, dass die aktuelle Arbeitsmarktprojektion nicht mehr den gesamtwirtschaftlichen Eckwerten der Bundesregierung vom Mai entspreche und die dort zu Grunde gelegten Werte nicht mehr zu erreichen seien *(Dokument Nr. 147).*

In der entsprechenden Meldung im August wird darauf hingewiesen, dass „die Arbeitsmarktentwicklung auch im Juli 2002 „enttäuschend“ verlaufen sei und die Konjunkturentwicklung noch immer zu schwach sei, um die saisonbereinigte Zahl der Arbeitslosen zu reduzieren *(Dokument Nr. 148).*

In der entsprechenden Meldung vom 5. September 2002 heißt es dann:

> *„Die Arbeitsmarktentwicklung verlief im August etwas besser, als man nach der Entwicklung im ersten Halbjahr befürchten musste. Der Vorjahresabstand der Arbeitslosenzahl verringerte sich im zweiten Monat hintereinander. Allerdings ist diese Entwicklung wesentlich auf die Abmeldung von Arbeitslosen in Nichterwerbstätigkeit zurückzuführen. Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit wird dagegen immer ungünstiger.*
>
> *(...)*
>
> *Die dargestellten Arbeitsmarktverläufe befinden sich im optimistischen Bereich des darstellbaren Prognosespektrums“ (Dokument Nr. 149).*

In einer Ministervorlage des Referats I a 3 vom 22. August 2002 wurde Bundesminister Riester über die Konjunkturentwicklung unterrichtet. Dort wird der offizielle Konjunkturoptimismus der Bundesregierung mit folgender Einschränkung versehen:

> *„Freilich zeigen die jüngsten Konjunkturindikatoren wieder eine verhaltene Entwicklung an“ (Dokument Nr. 150),*

Wie sehr die Ministeriumsspitze darum bemüht war, dass keine Zweifel an der offiziellen Linie aufkamen, zeigt auch die Reaktion des Sprechers von Bundesminister Riester, Klaus Vater, auf eine Äußerung von Prof. Dr. Ruland. Dieser hatte am 24. August 2002 in einem Interview mit der Neuen Osnabrücker Zeitung erklärt, dass nach den neuesten Zahlen seiner Einschätzung nach der Anstieg des Beitragssatzes zur GRV nicht mehr auf 19,3 % zu begrenzen sei, sondern darüber liegen werde. Die Äußerungen von Prof. Dr. Ruland, immerhin Vorsitzender des Verbandes der Rentenversicherungsträger, wurden daraufhin laut Leipziger Volkszeitung vom 26. August 2002 von Vater umgehend als „unverantwortliches Gerede von Herrn Prof. Dr. Ruland“ abqualifiziert. Vater versuchte in seiner Vernehmung vor dem Untersuchungsausschuss dann diese unsachliche Attacke auf Prof. Dr. Ruland zu relativieren, indem er behauptete, er habe die Äußerung so nicht getan, sondern sich dahingehend geäußert, dass alle anderen Darstellungen als die 19,3 %-Prognose der Bundesregierung unverantwortliches Wahlkampfgerede seien *(20. Sitzung, Protokoll Vater, S. 75)*. In der Sache laufen auch diese Äußerungen auf das hinaus, was die Leipziger Volkszeitung berichtet hatte. Deshalb hat Vater offenbar auch keine Gegendarstellung erwirkt. Wie sehr der Wahlkampf in den Köpfen der Ministeriums-

spitze verhaftet war, zeigt der Umstand und die Heftigkeit und Polemik, mit der der Ministeriumssprecher auf die Äußerung eines Nichtpolitikers reagierte.

Bundesminister Riester antwortete noch am 4. September 2002 auf eine Frage des Abg. Johannes Singhammer (CDU/CSU) zur Höhe des Rentenversicherungsbeitrages 2003, dass dieser bei 19,3 % liegen werde. Er behauptete darüber hinaus noch, ein höherer Beitragssatz werde nur dann notwendig, wenn die von der Opposition im Bereich der GRV vorgeschlagenen Maßnahmen verwirklicht würden *(Dokument Nr. 134)*. Dieses Schreiben wurde in Kopie auch dem Bundeskanzleramt zugeleitet *(Dokument Nr. 151)*.

Mit Wirkung vom 1. Januar 2003 wurde von der Bundesregierung ein Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung von 19,5 % festgelegt. Angesichts eines erneuten Finanzlochs von mindestens 8 Mrd. € im Jahre 2003 beschloss die Bundesregierung am 19. Oktober 2003 erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland eine faktische Rentenkürzung, um ein weiteres Ansteigen der Beiträge im Jahre 2004 zu vermeiden. Bundeskanzler Schröder musste im Plenum des Deutschen Bundestages am 10. September 2003 einräumen, dass die bisherige Rentenpolitik der rot-grünen Bundesregierung mit erheblichen Mängeln behaftet war:

> *„Ich will auch zugeben, dass die Frage, ob es richtig war, den demographischen Faktor, der seinerzeit von Ihnen eingeführt worden ist – auch das haben Sie gestern angesprochen, Herr Merz –, aufzuheben, durchaus berechtigt gestellt werden kann. Ich sage Ihnen: das war ein Fehler.*
>
> *(...)*
>
> *Das war ein Fehler, keine Frage. Natürlich haben wir den zu verantworten. ...“ (Stenographischer Bericht 15/59, S. 4995).*

d) Bewertung

Die zuständigen Fachbeamten im Arbeits- und Sozialministerium haben die drohenden Steigerungen der Rentenbeiträge jeweils frühzeitig und korrekt ermittelt und die Leitungsebene des Ministeriums, insbesondere auch den zuständigen Minister, hierüber informiert.

Minister Riester hat das Parlament und die Öffentlichkeit vor der Bundestagswahl insgesamt zweimal über die finanzielle Lage der GRV getäuscht:

- Obwohl er ab Mitte Februar 2002 wusste, dass das zuständige Referat seines Ministeriums einen Anstieg der Beiträge auf 19,3 % für unvermeidlich hielt, hat er gegenüber der Öffentlichkeit noch bis weit in den Sommer hinein mit großer Entschiedenheit behauptet, der Satz von 19,1 % könne gehalten werden. Selbst als die BfA die korrekte Zahl von 19,3 % im März 2002 veröffentlichte, hat er entschieden dementiert und damit Zweifel an ihrer Glaubwürdigkeit provoziert.
- Obwohl er ab Juni 2002 wusste, dass das zuständige Referat seines Hauses einen weiteren Anstieg der Beiträge auf 19,6 % für wahrscheinlich hielt, hat er bis zur Bundestagswahl an dem Ziel der Beitragssatzstabilität festgehalten. Er ließ darüber hinaus zu, dass der Sprecher seines Ministeriums entsprechende Äußerungen des Vorsitzenden des VdR, Prof. Dr. Ruland, als „unverantwortliches Gerede“ qualifizierte.

Während im Bundesfinanzministerium die korrekten Berechnungen der Fachbeamten intern nie korrigiert oder verändert wurden (getäuscht wurden „lediglich“ Öffentlichkeit und Parlament) wurde im BMA ab Juni 2002 alles getan, um die unliebsamen Zahlen des Referatsleiters Dabringhausen schön zu rechnen und damit so zu verändern, dass das politisch gewünschte Ergebnis bis zur Bundestagswahl öffentlich vertreten werden konnte. Den Rentenversicherungsträgern wurden die geschönten Zahlen gegen ihren Willen aufgezwungen, so dass sie unseriöse Haushalte beschließen mussten. Auch diese haben den Wahltag nicht lange überlebt.

4. Die Verschleierung der Finanzprobleme der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) durch Bundesministerin Ulla Schmidt

Die jetzige Bundesministerin für Gesundheit und Soziale Sicherung, in der 14. Wahlperiode Bundesministerin für Gesundheit, Ulla Schmidt, hat bis zur Bundestagswahl am 12. September 2002 die Öffentlichkeit und den Deutschen Bundestag falsch und unvollständig über die Finanzlage der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) informiert.

Sie hat vorgetäuscht, die Finanzlage der GKV im Jahr 2002 sei ohne Beitragserhöhungen beherrschbar, trotz der deutlichen Anzeichen für insgesamt höhere Ausgaben und geringere Einnahmen. Sie hat in Kenntnis der desaströsen Finanzlage der GKV öffentlich wiederholt erklärt, sie erwarte stabile Krankenkassenbeiträge auch nach der Bundestagswahl. Aus den zahlreichen Warnungen externer Experten und den Hinweisen der Fachleute des Bundesministeriums für Gesundheit (jetzt Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, im Folgenden zitiert BMG) hat sie vor der Bundestagswahl nicht die dringend notwendigen Konsequenzen gezogen. Diese Warnungen bezogen sich auf die explodierenden Arzneimittelausgaben, die Unsicherheiten im Hinblick auf die Einführung der Riester-Rente und die negative Konjunkturentwicklung.

a) Die Situation bis zur Bundestagswahl

Die GKV steuerte schon zu Beginn des Jahres 2002 nach den Berechnungen der Spitzenverbände der Krankenkassen und des Bundesversicherungsamtes auf ein weiteres Milliardendefizit zu *(Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. Dezember 2001)*.

Bundesministerin Schmidt hingegen erklärte bis zur Bundestagswahl am 22. September 2002, in der GKV drohten im Jahr 2002 weder Beitragserhöhungen noch ein Defizit.

In einer Pressemitteilung vom 7. März 2002 des BMG heißt es:

> *„In diesem Jahr können wir davon ausgehen, dass die gesetzliche Krankenversicherung wieder schwarze Zahlen schreibt und die Beitragssätze stabil bleiben. Der durchschnittliche allgemeine Beitragssatz, der zum 01. Januar 2002 bundesweit bei 14,0 % lag, wird sich im Jahresdurchschnitt 2002 wieder auf etwas unter 14 % einpendeln.“*

Diese und ähnliche Zitate der Gesundheitsministerin wurden in den folgenden Monaten in der Presse wiedergegeben, so z. B.:

„Schmidt: In diesem Jahr können wir davon ausgehen, dass die gesetzliche Krankenversicherung schwarze Zahlen schreibt und die Beitragssätze stabil bleiben. Deshalb erwarte ich trotz hoher Arbeitslosigkeit keine höheren Beiträge“ (Bremer Nachrichten vom 9. März 2002).

Demgegenüber wurden bereits Ende Mai 2002 erste Warnungen von Expertenseite laut. Der Vorsitzende des AOK-Bundesverbandes, Dr. Hans Jürgen Ahrens, sprach von „Defiziten in Milliardenhöhe“ zum Jahresende:

„Nach der Bundestagswahl drohen neue Beitragserhöhungen in der gesetzlichen Krankenversicherung. Wegen weiter steigender Pillen-Ausgaben befürchtet Hans Jürgen Ahrens, der Chef des AOK-Bundesverbandes, für die Branche zum Jahresende ‚Defizite in Milliardenhöhe'“ (Frankfurter Rundschau vom 25. Mai 2002).

Bundesministerin Schmidt tat diese Warnungen als Spekulationen ab:

„Gesundheitsministerin Schmidt trat unterdessen Spekulationen um Beitragserhöhungen entgegen. Sie sagte, der durchschnittliche Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung von 13,99 Prozent bleibe stabil und könne mittelfristig sogar gesenkt werden“ (Berliner Zeitung vom 27. Mai 2002).

Anfang Juni 2002 musste Bundesministerin Schmidt für das 1. Quartal 2002 erneut ein hohes Defizit in der GKV bekannt geben. Die GKV hatte nach den vorliegenden vorläufigen Finanzergebnissen im 1. Quartal 2002 ein Defizit von rd. 860 Mio. € erzielt. Sie äußerte dennoch die Erwartung, die GKV könne zum Ende des Jahres ein ausgeglichenes Ergebnis erreichen:

„Insofern besteht bei deutlich günstigerer Perspektive für die Einnahmeseite und verstärkten Einsparungen auf der Ausgabenseite im weiteren Jahresverlauf die berechtigte Erwartung auf ein ausgeglichenes Finanzergebnis in 2002 und ein stabiles Beitragssatzniveau.“ (BMG – Pressemitteilung vom 5. Juni 2002).

Der Abgeordnete der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Andreas Storm prognostizierte hingegen für das Jahr 2002 einen Fehlbetrag auf Vorjahreshöhe der GKV von knapp 3 Mrd. € und einen Anstieg der Kassenbeiträge zum Jahresende *(Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. Juni 2002).*

Der stellvertretende Fraktionsvorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Horst Seehofer, warnte vor einer „finanziellen Katastrophe“ in der GKV. Wenn nicht sofort gehandelt werde, seien gesundheitspolitische Fehler nicht mehr zu korrigieren *(ddp-Meldung vom 5. Juni 2002).* In der Zeitung „Die Welt“ vom 3. August 2002 warnte er erneut vor einem drohenden GKV-Defizit zum Jahresende von mindestens 2 bis hin zu 4 Mrd. €. Bundesministerin Schmidt warf ihm daraufhin „Populismus“ und „Panikmache“ vor:

„Ulla Schmidt: Seehofer betreibt blanken Populismus.

Mit den Einnahmeverbesserungen im 2. Halbjahr kann trotz des Defizits von rd. 860 Millionen Euro im 1. Quartal 2002 ein ausgeglichenes Finanzergebnis für das Jahr 2002 erwartet werden“ (BMG – Pressemitteilung vom 3. August 2002).

In der Antwort der Bundesregierung vom 27. August 2002 auf die Kleine Anfrage der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 2. August 2002 zu den Defiziten in der GKV heißt es, die Bundesregierung gehe davon aus, dass es in der GKV in den nächsten Jahren jeweils nicht zu Defiziten kommen werde und insofern von der GKV keine Gefahren für die Einhaltung der Maastricht-Kriterien ausgingen *(BT-Drs. 14/9896 vom 27. August 2002).*

Kurz darauf warnte der Vorsitzende des Sozialbeirats der Bundesregierung, Prof. Dr. Dr. Bert Rürup, vor steigenden Krankenkassenbeiträgen u. a. wegen der schlechten Arbeitsmarktlage *(Welt am Sonntag vom 1. September 2002).*

Trotz aller Warnungen blieb Bundesministerin Schmidt auch nach Bekanntgabe des riesigen GKV-Defizits für das 1. Halbjahr 2002 in Höhe von 2,4 Mrd. € dabei, dass zum Jahresende wegen der angeblich steigenden Einnahmen der GKV in der zweiten Jahreshälfte stabile Beiträge zu erwarten seien.

Die Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. September 2002 berichtete:

„Ungeachtet eines Defizits von 2,4 Milliarden Euro im ersten Halbjahr erwartet Bundesgesundheitsministerin Schmidt (SPD) in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) keine Beitragserhöhungen auf breiter Front. Zusätzliche Einnahmen in der zweiten Jahreshälfte würden die höheren Ausgaben der ersten sechs Monate wieder ausgleichen, sagte Schmidt am Montag in Berlin. „Es gibt keinen Anlass, hier Panik zu machen“, sagte die SPD-Politikerin.“

Der stellvertretende Fraktionsvorsitzende und Gesundheitsexperte der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Horst Seehofer, hingegen hielt angesichts dieser Zahlen Beitragerhöhungen in der GKV für unvermeidbar. Es werde zu einer „Welle von Beitragserhöhungen“ kommen. Es sei eine „blanke Illusion“ zu glauben, dass das Defizit im 2. Halbjahr „ganz oder wesentlich ausgeglichen“ werden könne. Die Notsituation der Krankenversicherung sei evident *(Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. September 2002).*

Der SPD-Parteivorstand unter dem SPD-Bundesvorsitzenden Bundeskanzler Schröder verbreitete am 3. September 2002 mitten im Bundestagswahlkampf die Botschaft:

Schaubild 5

Finanzlage und Beiträge der Krankenkassen stabil.

Die finanzielle Situation der gesetzlichen Krankenkassen ist stabil – auch wenn das nicht ins Konzept von Stoibers Miesmacherkampagne passt. „Es gibt kein Defizit, das Geld fehlt nicht", bestätigt der Vorsitzende des Verbandes der Angestellten-Krankenkassen, Herbert Rebscher.

Durch die tarifvertraglichen Lohn- und Gehaltserhöhungen und Einmalzahlungen wie das Weihnachtsgeld erzielen die Krankenkassen regelmäßig im 2. Halbjahr deutlich höhere Einnahmen. In den letzten Jahren stiegen sie im 2. Halbjahr jeweils um ca. 4 Milliarden Euro.

Klar bleibt aber auch: Der Weg aus der langfristigen Finanzierungsproblematik kann nur über die Steigerung von Wirtschaftlichkeit und Qualität im Gesundheitswesen führen.

Auch die ärztlichen Vereinigungen und die Pharmaindustrie dürfen nicht länger notwendige Strukturreformen im Gesundheitswesen boykottieren!

Es ist ein Skandal, wenn die Ärztefunktionäre aus parteipolitischen Motiven jetzt versuchen, die neuen Gesundheitsprogramme zur Behandlung chronisch kranker Menschen zu sabotieren. Der Verdacht drängt sich auf: Hier wird Wahlkampf zu Lasten chronisch kranker Menschen gemacht.

Die Financial Times Deutschland (30.8.2002) kommt in ihrer Wahlempfehlung zur Gesundheitspolitik zu einem eindeutigen Urteil:

- Das Reformkonzept der SPD ist schlüssig.
- Die Vorschläge der Union sind unausgegoren und bieten keine Lösungen.

Stoiber ist falsch.
Schröder ist der richtige Kanzler.



Am 11. September 2002 brachte die CDU/CSU-Bundestagsfraktion im Bundestag den Antrag ein „Klarheit über finanzielle Situation in der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung vor der Bundestagwahl schaffen“. In dem Antrag heißt es:

„Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. (...)

2. (...) Die Prognose der Bundesministerin für Gesundheit im Hinblick auf stabile Beitragssätze und Finanzen in der gesetzlichen Krankenversicherung hat sich bereits im Jahr 2001 nicht bewahrheitet. Und auch im laufenden Jahr steht diese erneut vorgetragene Prognose in deutlichem Widerspruch zu den vorliegenden Zahlen und zu den Aussagen aus dem Bereich der Krankenkassen. Bei Fortsetzung der verfehlten Gesundheitspolitik dieser Bundesregierung werden weitere Beitragssatzanhebungen somit unausweichlich sein.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. (...)

2. die Bürgerinnen und Bürger vor der Bundestagswahl über die tatsächliche Finanzsituation, die Rücklagen und Beitragssatzentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung zu unterrichten (...)“ (Dokument Nr. 152).

In der Plenardebatte im Deutschen Bundestag über diesen Antrag am 12. September 2002 ging Bundesministerin Schmidt mit keinem Wort auf die aktuelle niederschmetternde Finanzlage und das drohende Defizit der GKV zum Jahresende 2002 ein. Stattdessen versuchte sie, von den Finanzproblemen der GKV abzulenken. Der Antrag wurde mit den Stimmen der Koalition und der PDS gegen die Stimmen von CDU/CSU und FDP abgelehnt *(Stenographischer Bericht 14/252, S. I, III, 25510, 25521–25524, 25533, Dokument Nr. 153)*.

Am 12. September 2002 erläuterte Bundesministerin Schmidt ihre weiter optimistische Einschätzung zur GKV-Finanzentwicklung in der 156. Sitzung des Ausschusses für Gesundheit des Deutschen Bundestages wie folgt:

„Nach den seit Anfang September 2002 vorliegenden vorläufigen Finanzergebnissen im ersten Halbjahr 2002 haben die gesetzlichen Krankenkassen bei einem Ausgabevolumen von rund 70,2 Milliarden Euro rund 2,4 Mrd. Euro mehr ausgegeben als eingenommen (...)

Für die zweite Hälfte 2002 gehen wir insgesamt von einer positiveren Entwicklung aus als in der ersten Hälfte 2002“ (Dokument Nr. 103).

Die aktuellen Ergebnisse des Schätzerkreises der GKV vom 4./5. September 2002, dass mit einem GKV-Defizit von 1 bis 1,5 Mrd. € im Gesamtjahr 2002 zu rechnen sei, sprach sie ebenso wenig an, wie in der o. g. Bundestagsdebatte vom gleichen Tage.

Trotz der schlechten Zahlen zur GKV, die in ihrem Hause über Monate diskutiert wurden, hielt Bundesministerin Schmidt also bis zur Bundestagswahl an ihren optimistischen Prognosen fest.

b) Die Situation nach der Bundestagswahl

Nur wenige Tage nach der Bundestagswahl wurden das enorme Defizit der GKV und der dringende gesetzliche Handlungsbedarf deutlich:

Nicht einmal 48 Stunden nach der Wahl begann man im Ministerium mit hektischen Vorbereitungen für ein so genanntes Vorschaltgesetz.

Wenige Tage nach der Bundestagswahl wurde dann unter Berufung auf interne Schätzungen des BMG öffentlich bekannt, dass in der GKV für 2002 mit einem Defizit von 1,5 Mrd. € zu rechnen sei *(AFP-Meldung vom 30. September 2002)*. Am Ende des Jahres 2002 betrug das Defizit der GKV 3,37 Mrd. €.

c) Das Ergebnis der Beweisaufnahme

Die GKV zeichnet im System der Sozialversicherungen die Besonderheit aus, dass es keinen durch Verordnung des BMG festgelegten Beitragssatz gibt. Die Selbstverwaltungsorgane aller Krankenkassen kalkulieren ihren Beitragssatz anhand der jeweiligen Einnahmen- und Ausgabensituation eigenverantwortlich. Die gesetzlichen Krankenkassen sind nur der zuständigen Aufsichtsbehörde zur Rechenschaft verpflichtet. Die Finanzdaten werden dann bei den jeweiligen Kassenverbänden gesammelt. Das BMG erhält diese gesammelten Daten von den Kassenverbänden, führt diese zusammen und errechnet daraus den durchschnittlichen allgemeinen Beitragssatz für die GKV.

Das BMG ist letztlich dafür verantwortlich, die Finanzentwicklung in der GKV zu steuern und die entsprechenden gesetzlichen Rahmenbedingungen für ein leistungsfähiges und für alle Bürger bezahlbares Finanzsystem der GKV zu schaffen. Die Bundesregierung kann mit gesetzlichen Maßnahmen Einfluss auf die Stabilisierung des Beitragsniveaus in der GKV nehmen. Dies kann erfolgen mit Regelungen zur Steuerung der Arznei- und Heilmittelausgaben, in dem z. B. bestimmte Leistungen von der Erstattung ausgenommen werden. Sie kann die Versicherungspflichtgrenze heraufsetzen und damit die Einnahmen der GKV erhöhen.

Besonders problematisch im Bereich der GKV waren nach 2001 auch im Jahr 2002 die enormen Steigerungsraten im Bereich der Arzneimittelausgaben sowie der Krankenhausausgaben. Die Arzneimittelausgaben nehmen einen ca. 20 %igen Anteil an dem Gesamthaushalt der GKV ein.

Die weiteren problematischen Ausgabenentwicklungen bestanden im Bereich des Krankenhaussektors. Dieser bildet mit einem Ausgabenanteil von etwa einem Drittel den größten Ausgabenblock im Bereich der GKV.

Dem BMG stehen für die Einschätzung der Finanzlage der GKV Statistiken zur Verfügung, die Aufschluss über die Einnahmen und Ausgaben der GKV geben.

Von wesentlicher Bedeutung für die Einschätzung der Lage der GKV ist die vom BMG vierteljährlich veröffentlichte Statistik über die Einnahmen und Ausgaben der GKV (sog. KV 45-Statistik). Sie wird dem BMG regelmäßig zwei Monate nach Quartalsende mit den vollständigen Finanzdaten, d. h. den Einnahmen und Ausgaben der einzelnen Kassenverbände, zur Verfügung gestellt.

Im Arzneimittelbereich als einzigem Ausgabenbereich liegen dem BMG darüber hinaus auch Informationen der Apothekerverbände (ABDA-Meldungen) vor, die monatlich über Entwicklungen der GKV-Arzneimittelumsätze Auskunft geben. Diese Berichte basieren auf den Daten der Apothekenrechenzentren. Damit kann die Entwicklung der Arzneimittelausgaben jeweils zum Monatsende kontrolliert werden.

Wesentlich für die Datenbeschaffung über die Lage der GKV sind für das BMG schließlich auch die Feststellungen des Schätzerkreises der GKV. Dieses Gremium besteht aus Mitgliedern der einzelnen Kassenverbände und des Bundesversicherungsamtes in seiner Eigenschaft als Aufsichtsbehörde der bundesunmittelbaren Sozialversicherungsträger. Der Schätzerkreis kommt vierteljährlich zusammen, um die Eckwerte zur Beitragsentwicklung und Ausgabenentwicklung der GKV festzulegen. Ein Vertreter des BMG nimmt als Gast an den Sitzungen des GKV-Schätzerkreises teil. Das BMG ist damit über die Ergebnisse des Schätzerkreises der GKV informiert.

Eine grundlegende Trendwende bei den problematischen Ausgabenbereichen der GKV trat im Jahr 2002 nicht ein. Die Kostenexplosion im Gesundheitsbereich konnte im Jahr 2002 nicht eingedämmt werden. So gelang auch nicht die angestrebte Rückführung der Arzneimittelausgaben um 4,6 %. Tatsächlich gab es einen kontinuierlichen Anstieg in diesem kostenintensiven Bereich. Im Ergebnis waren die Kosten für die Arzneimittel im Jahr 2002 insgesamt um 4,8 % höher als im Vorjahr.

Ein wesentlicher Risikofaktor auf der Einnahmenseite der GKV waren die Unsicherheiten im Zusammenhang mit der im Jahr 2002 eingeführten Riester-Rente. Es war zu befürchten, dass zum Jahresende die üblichen Beitragseinnahmen durch die Anteile am Weihnachtsgeld geringer als sonst sein würden, sofern viele Beschäftigte ihr Weihnachtsgeld beitrags- und steuerfrei zum Aufbau einer Riesterrente einsetzen würden. Bundesministerin Schmidt konnte schon deshalb nicht von einer wesentlichen Verbesserung der GKV-Finanzen aufgrund von höheren Beitragseingängen in der zweiten Jahreshälfte ausgehen.

Die Finanzsituation der GKV wurde im BMG im Laufe des Jahres 2002 immer kritischer eingeschätzt. Dies galt insbesondere für den Bereich der Arzneimittel- und der Krankenhausausgaben.

Bundesministerin Schmidt erhielt aus ihrem Hause kontinuierlich Informationen zur finanziellen Lage der GKV, in denen auf die zunehmenden erheblichen Probleme der GKV-Finanzlage und den daraus resultierenden Handlungsbedarf hingewiesen wurde.

In einer von Bundesministerin Schmidt zur Kenntnis genommenen Vorlage des Referats 228 – Finanzielle Angelegenheiten der GKV – vom 4. März 2002 wird ausgeführt, dass die vorläufigen Finanzergebnisse KV 45 für 2001 deutlich ungünstiger ausgefallen waren als erwartet. Besonders dazu beigetragen hatte die zweistellige Ausgabenexplosion im Arzneimittelbereich in Höhe von 11,2 % *(Dokument Nr. 59).*

Mit der Frühinformation zur Ausgabenentwicklung vom 28. Mai 2002 informierte der Deutsche Apothekerverband e.V. das BMG über die Ausgabenentwicklung der Arzneimittel bis einschließlich April 2002. Danach lagen die Arzneimittelausgaben der GKV im April 2002 mit 1,923 Mrd. € um 13,2 % über denen des Vorjahres. Für die Monate März und April zusammengefasst ergab sich gegenüber dem Vorjahr eine Steigerungsrate von 6,6 %, ebenso wie im Februar *(Dokument Nr. 154).*

Trotz dieser katastrophalen Zahlen behauptete Bundesministerin Schmidt in ihrer Presseerklärung vom 5. Juni 2002 zur Zukunft der Finanzentwicklung der GKV:

„Insofern besteht bei deutlich günstigerer Perspektive für die Einnahmeseite und verstärkten Einsparungen auf der Ausgabenseite im weiteren Jahresverlauf die berechtigte Erwartung auf ein ausgeglichenes Finanzergebnis in 2002 und ein stabiles Beitragssatzniveau.“

Wie bedeutsam für Bundesministerin Schmidt die Ergebnisse der Beratungen des GKV-Schätzerkreises waren, ergibt sich schon daraus, dass das Referat 228 sie am 7. Juni 2002 wegen der Eilbedürftigkeit unmittelbar über die Ergebnisse der Beratungen des GKV-Schätzerkreises zur GKV-Finanzentwicklung vom 6. Juni 2002 informierte. In der Vorlage wird darauf hingewiesen, dass der Schätzerkreis die Ausgabensteigerungen um insgesamt 0,6 Prozentpunkte höher geschätzt hat als in seiner letzten Schätzung vom März.

Es wird folgender Handlungshinweis gegeben:

„Trotz der aktuellen Perspektive für Beitragsstabilität und ein weitgehend ausgeglichenes Finanzergebnis in 2002 erscheint bei – aufgrund der Defizitentwicklung im Jahr 2001 – stark abgeschmolzenen Finanzreserven zur Sicherung des derzeitigen Beitragssatzniveaus über das Jahr 2002 hinaus insbesondere eine kurzfristig zu verstärkende konsequente Umsetzung der Einsparungen im Bereich der Arzneimittelversorgung durch KV`en und Kassen dringend geboten“ (Dokument Nr. 80).

Am 20. Juni 2002 informierte das Referat 228 Bundesministerin Schmidt erneut. Unter Verweis auf die Arzneimittelproblematik wird Folgendes festgehalten:

„Gleichwohl erscheinen insbesondere die konsequente Umsetzung der ausgabenbegrenzenden Regelungen im Arzneimittelbereich vor dem Hintergrund der nur sehr begrenzt vorhandenen Finanzreserven der GKV unverzichtbar“ (Dokument Nr. 155).

Diesen Hinweis nahm Bundesministerin Schmidt am 28. Juni 2002 ausdrücklich zur Kenntnis.

Hinsichtlich der besorgniserregenden Arzneimittelumsätze heißt es in der von Bundesministerin Schmidt am 18. Juli 2002 abgezeichneten Vorlage des Referats 228 vom 15. Juli 2002, dass die GKV-Finanzentwicklung im 2. Quartal 2002 sowohl einnahmen- als auch ausgabenseitig schwierig verlaufen könnte, daher bestehe berechtigter Anlass, weitere Erkenntnisse kritisch zu beobachten *(Dokument Nr. 85).*

Am 21. August 2002 meldete sich das Referat 228 erneut mit einer Vorlage betreffend Pressemeldungen zur Defizitentwicklung einzelner Ersatzkassen. In dem Vermerk an die Leiterin Leitungsstab im BMG heißt es:

„In der Gesamtbetrachtung deutet allerdings – trotz der nur eingeschränkten Aussagefähigkeit der bislang

vorliegenden Daten – vieles darauf hin, dass sich die Finanzsituation im 2. Quartal verschlechtert hat" (Dokument Nr. 92).

Dennoch wird als Sprachregelung vorgeschlagen, die Perspektive eines ausgeglichenen Finanzergebnisses damit zu begründen, in der GKV sei nach gegenwärtigem Erkenntnisstand in diesem Jahr von einem insgesamt ausgeglichenen Finanzergebnis auszugehen.

Das im BMG für Grundsatzfragen der GKV zuständige Referat 221 erarbeitete am 28. August 2002 den Entwurf einer Stellungnahme zu einem Schreiben des Vorsitzenden der AOK Baden-Württemberg, Roland Sing.

Getrieben von der Sorge um die finanzielle Lage der GKV warnte der Vorsitzende der AOK Baden-Württemberg, Roland Sing, in einem Brief vom 5. August 2002 an den Staatssekretär im BMG, Dr. Klaus Theo Schröder, vor der Notwendigkeit von Beitragssatzerhöhungen in der GKV. Er schrieb, seine Kasse werde den Beitrag zum 1. Januar 2003 anheben müssen

„und damit nahe der 15-Prozent-Marke landen. Diese Prognose gilt auch für weitere AOK's."

Er berief sich auf *„belegbare Finanzdaten"* und forderte einen *„Paradigmenwechsel in der Gesundheitspolitik" (Dokument Nr. 89).*

Der Brief von Roland Sing wurde seitens des BMG nicht beantwortet.

In einem vom Referat 221 des BMG, zuständig für Grundsatzfragen der GKV, erarbeiteten Entwurf einer Stellungnahme vom 28. August 2002 hieß es dazu:

„Momentan vorgeschlagene Sprachregelung zur finanziellen Situation der gesetzlichen Krankenversicherung ist:

In der gesetzlichen Krankenversicherung ist in diesem Jahr nach gegenwärtigem Erkenntnisstand von einem insgesamt ausgeglichenen Finanzergebnis auszugehen" (Dokument Nr. 90).

Angesichts der dramatisch negativen Entwicklung der GKV informierte der Referatsleiter des Referats 228 Bundesministerin Schmidt mit Vorlage vom 30. August 2002 über die vorliegenden Finanzschätzungen der GKV im 1. Halbjahr 2002 und die derzeit erkennbaren Perspektiven für die weitere Finanzentwicklung im Jahr 2002 und mahnte dringend Maßnahmen an. Er führte zum Arzneimittelbereich aus:

„Die neuesten Daten der ABDA lassen auch im Juli 2002 mit einer Zuwachsrate von 8,2 v. H. keine Trendwende, sondern eine erneute Beschleunigung der Ausgabenentwicklung erkennen."

Weiter heißt es:

„Ein ausgeglichenes Finanzergebnis in 2002 würde voraussetzen, dass die deutliche Schere zwischen Ausgaben- und Grundlohnzuwächsen wieder stärker zusammenrückt und sich der Abstand im Gesamtjahr auf etwa ½ Prozentpunkt verringert."

Abschließend wird festgestellt, dass unverzügliches Handeln geboten ist:

„Auch unter Berücksichtigung der aus den Beitragssatzanhebungen resultierenden Mehreinnahmen von bis zu 3 ½ Milliarden Euro im Jahr 2002 und zu erwartender günstigerer Grundlohnentwicklung im weiteren Jahresverlauf sind zusätzliche ausgabenseitige Einsparungen vor allem im Arzneimittelbereich – die bislang nicht erkennbar sind – zur Stabilisierung der Finanzentwicklung der GKV unverzichtbar" (Dokument Nr. 95).

Der Schätzerkreis der GKV kam am 4. und 5. September 2002 auf der Basis der neuesten Daten und verfügbaren Fakten zu dem Ergebnis, dass mit einem GKV-Defizit von 1 bis 1,5 Mrd. € im Gesamtjahr 2002 gerechnet werden müsse, falls kurzfristig keine erheblichen zusätzlichen Einsparungen auf der Ausgabenseite erreicht werden sollten.

In dem Vermerk über die „Ergebnisse der Beratungen des GKV-Schätzerkreises zur GKV-Finanzentwicklung vom 4. und 5. September 2002" wird festgestellt:

„Ein ausgeglichenes Finanzergebnis würde demnach neben den zu erwartenden Verbesserungen auf der Einnahmeseite erhebliche zusätzliche Einsparungen auf der Ausgabenseite – insbesondere im Bereich der Arzneimittelversorgung voraussetzen" (Dokument Nr. 156.).

Diese brisanten Informationen über die nunmehr gegenüber dem 1. Halbjahr geänderten Einschätzungen des Schätzerkreises erwähnte Bundesministerin Schmidt nicht in der kurze Zeit später, am 12. September 2002 einberufenen Sitzung des Gesundheitsausschusses des Deutschen Bundestages mit dem einzigen Tagesordnungspunkt „Bericht des Bundesministeriums für Gesundheit über die aktuelle Finanzentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung".

Zu den Gründen ihres Vorgehens äußerte Bundesministerin Schmidt gegenüber dem Untersuchungsausschuss:

„Die Daten des Schätzerkreises liegen den Mitgliedern des Gesundheitsausschusses in der Regel vor. Die haben Fragen, die sie dann auch stellen. Ich habe alles das beantwortet, was an diesem Tag auch notwendig war. Es ging nämlich um die Frage der Halbjahresabrechnungen, die ich auch in der Bundespresskonferenz der Öffentlichkeit schon zugänglich gemacht hatte. An Bundestagsdebatten im September, bei denen wir dieses Thema Gesundheitspolitik beraten hätten, erinnere ich mich nicht; ich erinnere mich nicht, dass ich dem Bundestag hätte Auskunft geben können" (14. Sitzung, Protokoll BM Schmidt, S. 25).

In der Bundestagsdebatte am 12. September 2002 über den Antrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion „Klarheit über finanzielle Situation in der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung schaffen" *(Dokument Nr. 152)* griff sie die Opposition scharf an. So äußerte sie, nach einem Wahlsieg der Union sei jeder

„(...) gut beraten, dann ein dickes Portemonnaie mitzubringen, wenn er zum Arzt oder ins Krankenhaus geht. Denn das ist die Politik der CDU/CSU. (...)

Zur FDP will ich mich nicht weiter äußern. Mir wurde gesagt, dass es in einzelnen Regionen schon zu Hamster-

käufen in den Apotheken gekommen ist, ausgelöst allein durch die Ankündigung, dass Möllemann Gesundheitsminister werden will. (...)

Sie reden einzig und allein über die Frage, wie die Arbeitgeber entlastet werden können." (Stenographischer Bericht 14/252, S. I, III, 25510, 25521–25524, 25533, Dokument Nr. 153).

Bemerkenswert ist abschließend noch ein Vermerk der Prüfgruppe des BMG vom 18. September 2002, die die Spitzenverbände der Krankenkassen in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit ihrer Tätigkeit prüft. In dem Vermerk geht es um eine Denkschrift des Leiters der Prüfgruppe im März 2000 zu den Einsparungsmöglichkeiten im Arzneimittelbereich. In dem Vermerk heißt es:

„Die seinerzeit in einer Denkschrift zusammengefassten Überlegungen zur Senkung der Kosten im Arzneimittelbereich haben aufgrund mangelnder Resonanz ihr Ende im Reißwolf gefunden" (Dokument Nr. 157).

Der Untersuchungsausschuss hat den Anlass und die konkreten Umstände dieser Vernichtungsaktion nicht klären können.

Nicht einmal 48 Stunden nach Schließung der Wahllokale lagen im BMG für die am Dienstag, den 24. September 2002 um ca. 8.30 Uhr anberaumte Leitungsbesprechung erste Vorschläge für ein Vorschaltgesetz zur Sicherung der Beitragssätze in der GKV vor. Anlass sollen ganz aktuelle Zahlen zum Ausgabenanstieg im Arzneimittelbereich gewesen sein.

Trotz mehrfacher Befragung vor dem Untersuchungsausschuss konnte kein Teilnehmer der Leitungsbesprechung vom 24. September 2002 überzeugend erklären, wer die Idee für ein Vorschaltgesetz hatte und wie der eigentliche Beratungsverlauf von statten gegangen ist.

Aktuelle Zahlen zur GKV im Jahr 2003 belegen, dass die Verschuldung der GKV sich angesichts der verfehlten Gesundheitspolitik von Rot-Grün weiter fortsetzt. Nach einem Bericht der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 28. August 2003 ist in der GKV im 1. Halbjahr trotz der Beitragserhöhung zum 1. Januar 2003 ein Defizit von mehr als 1,9 Mrd. € aufgelaufen.

d) Zusammenfassende Bewertung

Bundesministerin Schmidt hat bis zur Bundestagswahl am 22. September 2002 zur Finanzlage der GKV stereotyp eine einseitige optimistische Darstellung gegenüber der Öffentlichkeit vertreten. Sie behauptete stets eine ausgeglichene Finanzlage der GKV mit stabilen Beiträgen zum Jahresende sei zu erreichen. Sie berief sich dabei auf die höheren Tarifabschlüsse und Einmalzahlungen zum Jahresende.

Für diese Darstellung gab es aufgrund der Erkenntnisse, die ihr und ihrem Ministerium vorlagen, keinerlei Grundlage. Die ungünstigen Daten, insbesondere alarmierende Anzeichen für höhere Ausgaben im Arzneimittel- und Krankenhausbereich und niedrigere Einnahmen der GKV wurden jedoch bis zur Bundestagswahl am 22. September 2002 verharmlost, die negative Konjunkturentwicklung und die unverändert steigende Arbeitslosigkeit ausgeblendet.

Ab Anfang August 2002 brachen die geschönten Prognosen der rot-grünen Bundesregierung über die finanzielle Lage der GKV wie ein Kartenhaus zusammen. Bundesministerin Schmidt konnte sich zu ihrer Entlastung lediglich auf eine Aussage des Vorstandsvorsitzenden des Verbandes der Angestellten-Krankenkassen, Herbert Rebscher, berufen. Vor dem Untersuchungsausschuss hatte er ausgesagt, vor der Bundestagswahl 2002 seien weder ein Defizit der Krankenkassen noch die in Folge notwendigen Beitragserhöhungen absehbar gewesen. Nach Auffassung Rebschers sei ein Defizit-Risiko erst mit den Beitragseingängen im Oktober/November sichtbar geworden *(12. Sitzung, Protokoll Rebscher, S. 16 f.)*. Damit steht er allerdings im Kreise seiner Fachkollegen weitgehend allein. So hat der Vorsitzende der Betriebskrankenkassen, Wolfgang Schmeinck, bereits vor der Wahl prophezeit, der durchschnittliche Beitrag werde 2003 auf 14,3 % des Bruttolohns steigen.

Das Mittelungsblatt der Kassenzahnärztlichen Vereinigung Bayerns, der KZVB-Express, berichtet in diesem Zusammenhang unter der Überschrift „Lügenausschuss-Kartell des Schweigens" wie folgt:

„Haarsträubende Unfähigkeit

Sauer reagierte der Chef des BKK-Landesverbandes Bayern, Gerhard Schulte, auf die beharrliche Fehleinschätzung seines Ersatzkassen-Kollegen: ‚Wenn Rebscher vor dem sogenannten Lügenausschuss des Bundestages am vergangenen Donnerstag behauptet hat, die gesetzliche Krankenversicherung hätte im September nicht gewusst, wie es um ihre Finanzlage steht, dann stehen mir die Haare zu Berge'" (KZVB-Express 8/2003, Dokument Nr. 158).

Die Aussagen der Sachverständigen aus dem Bereich der GKV widerlegen die vor dem Untersuchungsausschuss wiederholt vorgebrachte Argumentation von Gesundheitsministerin Schmidt, wonach das Finanzergebnis der GKV im Jahr 2002 von niemandem vorhersehbar gewesen sein soll.

Spätestens der Vermerk ihrer Fachbeamten vom 30. August 2002 und die verheerenden Ergebnisse des Schätzerkreises der GKV vom 4./5. September 2002 über ein Defizit in der GKV in Höhe von 1,5 Mrd. € für das Jahr 2002 hätten Bundesministerin Schmidt veranlassen müssen, sofort die notwendigen Konsequenzen für die GKV zu ziehen. Sie hat dies offenkundig wegen der anstehenden Bundestagswahl unterlassen.

Unmittelbar nach der Bundestagswahl zog Bundesministerin Schmidt dann jedoch mit der Ankündigung eines Vorschaltgesetzes zur Stabilisierung der GKV-Finanzen die Notbremse. Sie blieb auch vor dem Untersuchungsausschuss eine überzeugende Klärung dafür schuldig, welche dramatisch geänderte Datenlage der GKV quasi unmittelbar nach Schließung der Wahllokale Anlass für dieses Vorschaltgesetz war. Die „Vorwahl-Gelassenheit" der Ministerin Schmidt bezüglich der Krankenkassen-Finanzlage ist nicht zu vereinbaren mit der „Nachwahl-Eile" *(Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. April 2003)*, mit der die Arbeiten an dem Vorschaltgesetz begonnen wurden. Die Schnelligkeit, mit der die ersten Entwürfe für das Vorschaltgesetz erarbeitet werden konnten belegt, dass man im BMG von

der „neuen“ Situation keineswegs überrascht war und lediglich den Tag der Bundestagswahl abwarten wollte.

Die Kostendämpfungsregelungen der rot-grünen Bundesregierung waren seit 2001 gescheitert. Die Ausgabenergebnisse im Arzneimittelbereich waren verheerend. Angesichts des kontinuierlichen und nahezu ungebremsten Anstiegs der Arzneimittelausgaben in den Jahren 2001/2002 konnte Bundesministerin Schmidt das völlige Scheitern rot-grüner Gesundheitspolitik nur durch konsequentes Leugnen der Faktenlage bis zur Wahl verschleiern.

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, dass entgegen den vollmundigen Aussagen der Bundesregierung vor der Bundestagswahl die GKV das Jahr 2002 mit einem Defizit von 3,37 Mrd. € abgeschlossen hat. Damit verbunden war zum Jahreswechsel ein Anstieg des durchschnittlichen allgemeinen Beitragssatzes in der GKV von 14 auf 14,3 %.

Der Untersuchungsausschuss hat somit bewiesen, dass Ministerin Schmidt das Parlament und die Öffentlichkeit über die finanzielle Lage der gesetzlichen Krankenversicherung getäuscht hat.

5. Das Verhalten des Bundeskanzlers und des Bundeskanzleramtes zu den Bereichen 1 bis 4

a) *Bundeshaushalt und Maastricht-Defizitkriterium*

Die geschilderten Alarmsignale und Fehlentwicklungen hinsichtlich der von der Bundesregierung in der Öffentlichkeit verkündeten Haushaltsziele und die Einhaltung der Stabilitätskriterien des Maastricht-Vertrages waren auch im Bundeskanzleramt frühzeitig bekannt.

aa) *Die Situation bis zur Bundestagswahl*

Bis zur Bundestagswahl hat sich Bundeskanzler Schröder an der Verschleierung der bestehenden Probleme durch eine Vielzahl öffentlicher Erklärungen zumindest beteiligt. Es kam ihm darauf an, sich als wirtschafts- und sozialpolitischer Reformer mit strahlender Leistungsbilanz zu präsentieren. Dies belegen beispielhaft die folgenden Zitate:

Handelsblatt vom 11. Februar 2002

„Wir werden sehen, ob das Frühstück von Kreide hilft

Schröder: Im Wahlkampf werden wir verdeutlichen, dass wir den Abbau des von der alten Regierung produzierten Reformstaus kräftig vorangetrieben haben und dass sich wirklich etwas bewegt hat in den letzten drei Jahren. Wir haben einen Schuldenberg von 1,5 Bill. Mark vorgefunden. Es gibt also keine Alternative: Wir bleiben bei unserem Konsolidierungskurs, machen keine neuen Schulden, legen keine kreditfinanzierten Konjunkturprogramme auf und erhöhen auch nicht die Steuern, weil das schädlich für das Wachstum wäre.

HB: Zurzeit brechen die Steuereinnahmen weg, was zusammen mit der konjunkturellen Lage vor allem bei den Ländern zu steigender Verschuldung und damit zu dem drohenden blauen Brief der EU-Kommission geführt hat. Geraten wir nicht in eine gefährliche Debatte über die Kriterien des Stabilitätspaktes?

Schröder: Nein, das wollen wir nicht. Ich halte den Stabilitätspakt für richtig und vernünftig und stehe dazu. Man muss aber auch schauen, wie er angewendet wird. Sanktionen hat danach derjenige zu erwarten, der die Kriterien des Stabilitätspaktes nicht erfüllt. Außerdem soll derjenige verwarnt werden, der eine falsche Stabilitätspolitik betreibt. Nach allem, was wir wissen, wirft uns die Kommission nicht vor, die Kriterien verletzt zu haben. Die Kommission geht von 2,7 % Defizit aus, wir von 2,5 %. Egal, wer Recht behält – die Grenze von 3 % wird jedenfalls nicht überschritten.“

ZDF/24. April 2002/21.50/cj/db
HEUTE-JOURNAL

Bundeskanzler Gerhard Schröder, SPD-Vorsitzender, zum Wahlprogramm der SPD:

„Dass der Kurs der Sparsamkeit weiter gefahren wird, dafür steht der Bundesfinanzminister. Und deswegen seien Sie sicher, dass das, was wir versprochen haben, auch auf Punkt und Komma gerechnet worden ist.“

ZDF/19. Juni 2002/21.50/Loy
HEUTE-JOURNAL

Bundeskanzler Gerhard Schröder, SPD-Vorsitzender, zum Haushaltsentwurf 2003

Schröder (PK-Ausschnitt): „Das ist ein Haushalt der Vernunft und der Verantwortung. Wir machen keine unbezahlbaren Versprechungen. Und wir rütteln nicht an den Kriterien des europäischen Stabilitätspaktes.“

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 25. Juli 2002:
„Bundeskanzler Schröder im Interview mit der Westdeutschen Allgemeinen Zeitung

WAZ: ‚Kommen wir zur Politik. Wie sieht Ihre persönliche Bilanz nach vier Jahren Regierungsarbeit aus?'

Schröder: ‚Wir haben einen Schuldenberg vorgefunden, der den Bundeshaushalt jedes Jahr mit 40 Mrd. € Zinsen belastet. Es ging darum, mit der Schuldenpolitik Schluss zu machen und den Reformstau aufzulösen.'

WAZ: ‚Was meinen Sie konkret?'

Schröder: ‚Erstens haben wir eine Konsolidierungspolitik eingeleitet, die dazu geführt hat, dass wir die Neuverschuldung drastisch zurücknehmen konnten. 2006 werden wir einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen. Zweitens haben wir eine Steuerreform gemacht, die eine sorgfältige Balance ist zwischen den Interessen der Arbeitnehmer und der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Drittens sind wir diejenigen gewesen, die Ernst gemacht haben mit einer Rentenreform, die sowohl auf Umlagefinanzierung als auch auf private Vorsorge setzt. Das ist über 16 Jahre lang schlicht verpennt worden'.“
8. August 2002

Aus der Wahlkampfrede Gerhard Schröders im hessischen Altenstadt
(Auszüge aus der Sendung Report aus München (ARD) vom 21. Oktober 2002)

„Konsolidierung, sparsames Umgehen mit den Steuern der Bürgerinnen und Bürger. Das ist für uns eine Selbstverständlichkeit. Und das muss weiter Leitlinie von Politik bleiben. (...)

Auch die, die nach uns kommen, die jünger sind oder ganz jung sind – auch die haben ein Recht auf ein selbstbestimmtes Leben in Würde und in Wohlstand und dieses Recht darf ihnen nicht kaputtgemacht werden durch das immerwährende Anhäufen von Schuldenbergen in dieser Zeit, meine Damen und Herren.“

RTL/SAT.1/25. August 2002/20.30/St/HS/as/RB/Bk
– DAS DUELL / SCHRÖDER GEGEN STOIBER –
Bundeskanzler Gerhard Schröder, SPD-Vorsitzender, zu aktuellen innen- und aussenpolitischen Themen
(auf Fragen von Peter Limbourg und Peter Kloeppel)

Schröder: „Und die Alternative, die die Union anbietet, sind Schulden. Das bedeutet im Klartext, dass wir darangingen, die Schäden, die die heutige Generation ausgleichen muss, auf die künftigen Generationen zu verschieben. Das wollen die Menschen nicht, denn sie sagen: Wir haben Kraft genug und den festen Willen, das, was die Flut uns zerstört hat, mit eigenen Mitteln, mit den Mitteln unserer Generation auszugleichen. Und wir wollen damit nicht unsere Kinder und Enkelkinder belasten. Denn das wäre die logische Konsequenz dessen, was der Ministerpräsident vorgeschlagen hatte. Das wäre der weitere Marsch in den Schuldenstaat. Und das begrenzt die Politikmöglichkeiten der künftigen Generationen zugunsten der heutigen.“

bb) Die Situation nach der Bundestagswahl

Nach der Bundestagswahl hielt Bundeskanzler Schröder nicht länger an seiner positiven Einschätzung der Situation fest. Das öffentliche Eingeständnis, dass die von der Regierung bis zur Wahl verkündeten Einschätzungen allesamt falsch gewesen waren, überließ er allerdings den zuständigen Ministern Eichel und Schmidt.

cc) Das Ergebnis der Beweisaufnahme

Anders als im BMF begann im Kanzleramt bereits auf der Fachebene die Schönfärberei der Fakten. Dennoch enthalten auch diese Unterlagen Hinweise, die die Leitung des Kanzleramtes und den Bundeskanzler gewarnt haben und zu einem vorsichtigeren Umgang mit der Wahrheit über die Finanzlage des Bundeshaushalts hätten veranlassen müssen.

Wie bereits ausgeführt, waren die vom Bundeskanzleramt vorgelegten Akten zunächst nahezu vollständig als Verschlusssache eingestuft. Den von den Mitgliedern der CDU/CSU-Fraktion im Untersuchungsausschuss beantragten Herabstufungen von Teilen dieser Akten wurde nur zum Teil entsprochen. Darüber hinaus war erstaunlich, dass die Akten des Bundeskanzleramtes zum Thema Wirtschaft und Finanzen lediglich einen Leitzordner und einen Schnellhefter umfassten. Von wirklicher Aussagekraft im Hinblick auf den Untersuchungsauftrag war dabei wiederum nur ein geringer Teil dieser Akten.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der Vollständigkeit der übergebenen Akten. Auf eine entsprechenden Frage des Obmanns der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im Untersuchungsausschuss, Abg. Peter Altmaier, entgegnete der Bundeskanzler:

„Da müssten Sie den Registrator des Bundeskanzleramtes fragen, Herr Altmaier.“ (31. Sitzung, Protokoll BK Schröder, S. 31).

Diese Aussage steht im diametralem Gegensatz zur Haltung des von Bundeskanzler Schröder beauftragten „Sonderermittlers“ Dr. Burkhard Hirsch im Hinblick auf angeblich verschwundene Akten der Vorgängerregierung, der bei seiner informatorischen Anhörung vor dem 1. Untersuchungsausschuss der 14. Wahlperiode am 28. Juni 2000 die Rolle der Registratoren noch wie folgt beschrieben hatte:

„Aber Sie dürfen nicht die Vorstellung haben, dass der Registrator die Eingänge der vielen Akten, die er zu bewältigen hat, im Einzelnen verfolgt, dass er jedes Blatt liest und nach Jahren noch im Kopf hat. Das können Sie von einem Registrator nicht erwarten.

Sie können von einem Registrator erwarten, dass er die formalen Positionen einhält und die Schreiben notiert, die über die Registratur hereinkommen. Sie können erwarten, dass er die Ausleihen notiert und dass er nachhält, ob sie zurückkommen. Aber Sie können von einem Registrator nicht erwarten, dass er den inhaltlichen Lauf einer Akte verfolgt und bewertet.“ (Prot. Nr. 29 des 1. UA 14. WP, S. 47).

Ob es weitere Unterlagen des Bundeskanzleramtes zu den Untersuchungsgegenständen gibt, konnte der Untersuchungsausschuss nicht klären, weil nach Auskunft von Staatssekretär Dr. Steinmeier eine Paginierung der Originalakten der Bundesregierung nicht üblich sei *(30. Sitzung, Protokoll Dr. Steinmeier, S. 15).* Die auf den dem Untersuchungsausschuss vorgelegten Akten enthaltene Paginierung wurde von der Bundesregierung eigens für diesen Zweck auf den dort zusammengestellten Aktenteilen angebracht.

Bundesfinanzminister Eichel hat vor dem Untersuchungsausschuss ausgesagt, er habe mit dem Bundeskanzler vor dem 22. September 2002 nicht über die neuen dramatischen Prognosen der Fachbeamten seines Hauses (33 Mrd. € Neuverschuldung, 10 Mrd. € Steuerausfälle für den Gesamtstaat, 3,5 % Maastricht-Risiko) gesprochen *(8. Sitzung, Protokoll BM Eichel, S. 41).*

Dennoch waren die wesentlichen Katastrophen in der Haushaltsentwicklung des Jahres 2002 im Bundeskanzleramt bekannt:

Staatssekretär Dr. Steinmeier musste in seiner Vernehmung vor dem Untersuchungsausschuss einräumen, dass auch dem Bundeskanzler der Einbruch der Steuereinnahmen im Juni bekannt war:

„Der Bundeskanzler hatte Kenntnis von diesen Vorgängen, wobei ich Ihnen jetzt nicht sagen kann, ob von den konkreten Größenordnungen, wie ich das allerdings für mich bestätige“ (30. Sitzung, Protokoll Dr. Steinmeier, S. 17).

Das für Haushalts- und Finanzpolitik zuständige Referat 413 berichtet am 22. August 2002 an den Chef des Bundeskanzleramtes, dass sich das Maastricht-Defizit für 2001 von -2,7 % des BIP auf -2,8 % des BIP verschlechtert habe *(Dokument Nr. 159).* Im Hinblick auf das zu erwartende Maastricht-Defizit für 2002 heißt es dann in dieser Vorlage:

„Daher ergibt sich aus der Verschlechterung 2001 kein negativer Basiseffekt für das Defizit des laufenden Jahres. Allerdings bestehen die bekannten Risiken für das Defizit 2002 unverändert fort.“

Die Risiken werden nicht näher erläutert, sondern es wird darauf verwiesen, dass sie Staatssekretär Dr. Steinmeier bekannt seien. Da Staatssekretär Dr. Steinmeier offensichtlich nicht nachgefragt hat, ist davon auszugehen, dass die Leitung des Bundeskanzleramtes sich durchaus des Ernstes der Lage bewusst war.

Dennoch hat Bundeskanzler Schröder diese Risiken in seinen öffentlichen Reden bis zur Wahl völlig ausgeblendet.

Angesichts der bedrohlichen Lage meldete sich das Referat 413 kurze Zeit später wieder. In der Vorlage vom 3. September 2002 wird über die Berechnungen des Statistischen Bundesamtes hinsichtlich des Staatsdefizits im 1. Halbjahr 2002 berichtet:

„I. Sachverhalt:

*In den **Medien** wird derzeit über eine mögliche Verletzung des EU-Defizit-Kriteriums durch Deutschland spekuliert. Daneben wird insbesondere von **politischer Seite** die Tatsache angesprochen, dass BMF die regelmäßig zum 1. September abzugebende Maastricht-Meldung nicht in Brüssel abgeliefert hat.*

*Das **Statistische Bundesamt** weist für das **1. Halbjahr** einen Finanzierungssaldo von **-36,3 Mrd. €** aus. Rechnerisch ließe sich hieraus ein „Halbjahresdefizit von 3,5 v. H. des BIP ableiten. Für die Maastricht-Meldung wird jedoch das **geschätzte Defizit des Gesamtjahres 2002** angegeben.“*

Es folgt dann allerdings erneut nicht die – sonst auch in Kanzleramtsvorlagen übliche – Bewertung dieser dramatischen Zahlen, sondern es wird einmal mehr eine „Sprachregelung“ vorgeschlagen, die sich mit der im BMF entwickelten Sprachregelung weitgehend deckt:

„II. Vorschlag für eine Sprachregelung:

*1) Alle Äußerungen über eine mögliche Verletzung des EU-Defizitkriteriums sind **reine Spekulation**. Dieses Thema steht auch **in Brüssel** überhaupt **nicht** auf der **Tagesordnung**. Die Aufmerksamkeit der Kommission richtet sich eher auf andere Staaten als auf Deutschland. Das Thema Maastricht-Kriterium wird vor allem aus **wahlkampftaktischen Gründen** hochgespielt.*

*2) Klar ist allerdings, dass das **100-Tage-Programm** der **Union** die **Finanzgrundlagen** des Staates innerhalb von nur 100 Tagen **vollkommen zerrütten** würde. Die Union macht Versprechungen in Höhe von rund 20 Mrd. €. Dadurch würde Deutschland sein Maastricht-Defizit um bis zu 1 Prozent-Punkt erhöhen und zu Recht einen ‚blauen Brief' aus Brüssel bekommen.*

*3) Die **vorliegenden Haushaltszahlen** für das 1. Halbjahr liefern keine auch nur halbwegs solide Grundlage für eine Abschätzung des **voraussichtlichen Jahresergebnisses**. Und zwar aus **mehreren Gründen**:*

- *Die Bundesregierung geht weiterhin von einer deutlichen **gesamtwirtschaftlichen Belebung** im weiteren Jahresverlauf aus. Es gibt keine Veranlassung, von der Wachstumsannahme von ¾ % abzurücken. Die Konjunkturbelebung wird zu spürbaren Steuermehreinnahmen und Entlastungen auf der Ausgabenseite führen. Auch bei den Sozialversicherungen ist mit einer Verbesserung in den nächsten Monaten zu rechnen.*
- *Die **Halbjahreszahlen** sind häufig von **Zufälligkeiten beeinflusst**, da viele Zahlungsvorgänge im Jahresverlauf unregelmäßig anfallen. So schlagen sich z. B. Urlaubs- und Weihnachtsgeld naturgemäß erst im 2. Halbjahr positiv bei Steuereinnahmen und Sozialversicherungen nieder.*
- *Ein weiteres **Unsicherheitselement** sind die noch nicht absehbaren Belastungen der öffentlichen Haushalte durch die **Fluthilfe**.*

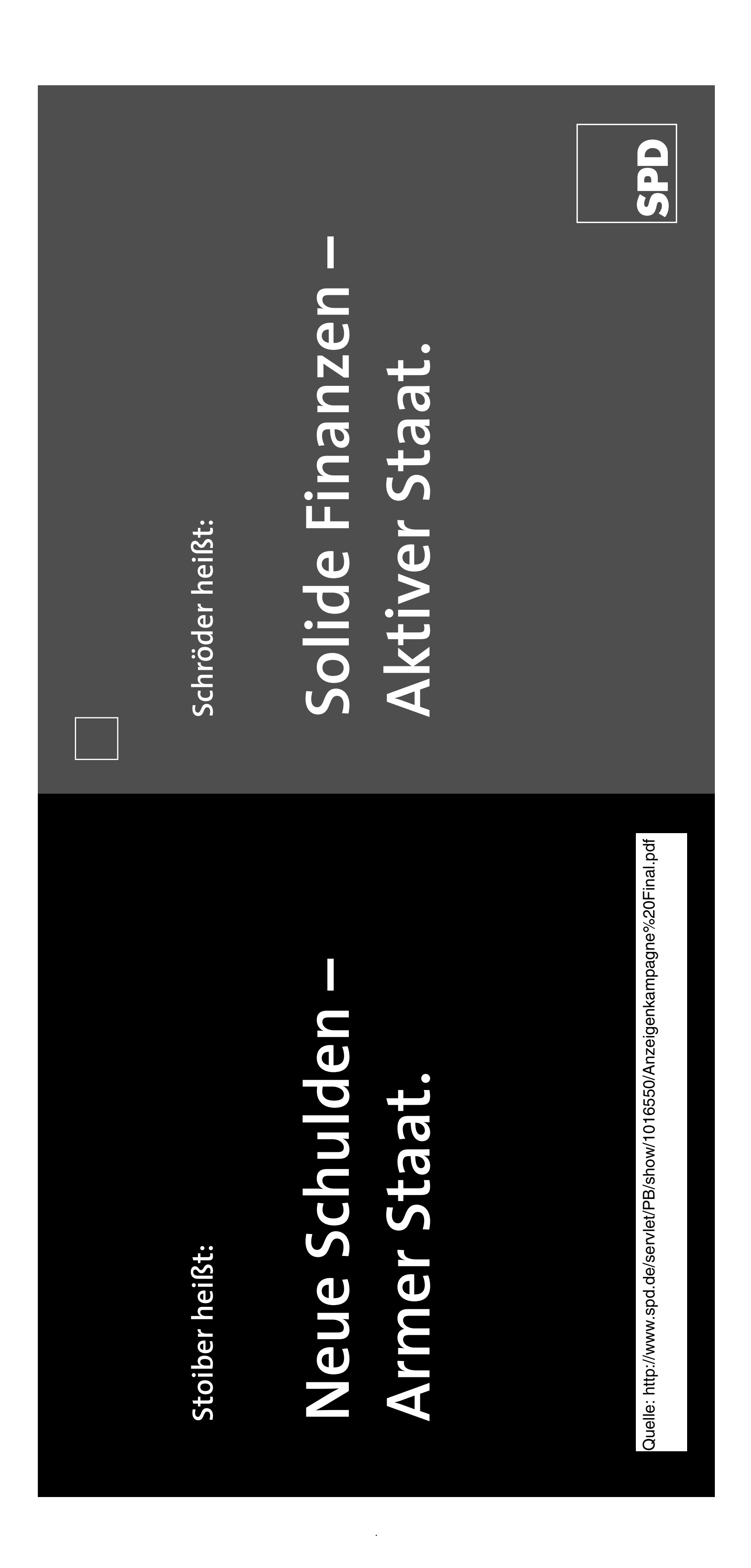
4) Zum Zeitpunkt der Maastricht-Meldung:

*Das BMF arbeitet derzeit unter **Berücksichtigung der neuesten Entwicklungen** an der Meldung. Insbesondere müssen die Auswirkungen der Fluthilfe eingearbeitet werden. In einem solchen **Ausnahmefall ist eine Verzögerung unvermeidbar** und wird auch **nicht in Brüssel thematisiert**. Im Übrigen haben auch andere Mitgliedstaaten in der Vergangenheit die Meldetermine nicht eingehalten“ (Dokument Nr. 56).*

Bundeskanzler Schröder hatte zu den dramatischen Haushaltszahlen des 1. Halbjahres keine Rückfragen. Er gab sich mit dem oberflächlichen und weitgehend rein polemischen Vorschlag einer Sprachregelung zufrieden, wie die Abzeichnung auf dem Dokument belegt. Er sah vielmehr, wie er in seiner Vernehmung vor dem Untersuchungsausschuss betonte, „nicht die geringste Veranlassung“ aufgrund dieses Vermerks „irgendeinen Auftrag zu erteilen“ *(31. Sitzung, Protokoll BK Schröder, S. 27).* Es ist nicht glaubwürdig, dass die dramatischen Fehlentwicklungen des Bundeshaushalts den Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland nicht interessiert haben sollten.

Bundeskanzler Schröder sah sich trotz dieses Wissens um die von ihm und seiner Regierung zu verantwortende desaströse Finanzlage nicht gehindert, seine Partei, deren Bundesvorsitzender er ist, mit dem folgenden Plakat bundesweit im Bundestagswahlkampf werben zu lassen:

Schaubild 6



Quelle: http://www.spd.de/servlet/PB/show/1016550/Anzeigenkampagne%20Final.pdf

Bezüglich der Maastricht-Meldung fällt auf, dass die für die angebliche Unmöglichkeit, das Gesamtdefizit für 2002 „zuverlässig“ zu schätzen und für die Verzögerung der Maastricht-Meldung genannten Gründe mit Ausnahme der Flutkatastrophe jedes Jahr gelten könnten und merkwürdiger Weise in diesem Jahr nicht zum Tragen kommen. Dass die Flutkatastrophe auch aus Sicht der Bundesregierung kein triftiger Grund für die Verzögerung der Maastricht-Meldung sein konnte, ergibt sich aus dem bereits oben unter 2. a) erwähnten Vermerk des für EU-rechtliche Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion zuständigen Referats 431 vom 15. August 2002 *(Dokument Nr. 55)*, in dem im Übrigen auch von einer Verschiebung der Maastricht-Meldung noch nicht die Rede war.

Bereits im Frühjahr 2002 waren Probleme mit dem Maastricht-Defizit 2002 aufgetaucht. Der ECOFIN-Rat hatte Anfang 2002 beabsichtigt, ein Frühwarnverfahren („blauer Brief“) gegen die Bundesrepublik Deutschland einzuleiten, weil die Kommission die Gefahr einer Überschreitung der Drei-Prozent-Defizit-Grenze sah.

Bundeskanzler Schröder übte daraufhin massiven Druck auf die EU-Kommission aus. In dem Interview mit der International Herald Tribune vom 2. Februar 2002 unterstellte er der Kommission sachfremde Motive für ihr Vorhaben:

> *„Es muss andere als ökonomische Gründe geben“ (zitiert in deutscher Übersetzung).*

Im ECOFIN-Rat konnte die Bundesregierung schließlich durchsetzen, dass kein „blauer Brief“ an Deutschland ging. Weil diese Entscheidung in der Öffentlichkeit, aber auch in den eigenen Reihen auf Kritik stieß, griff die Bundesregierung einmal mehr zu ihrem beliebten Mittel der „Sprachregelung“. Diese Sprachregelung hatte folgenden Wortlaut:

> *„Sprachregelung zu den Ergebnissen des Ecofin in Brüssel:*
>
> 1. *Die Bundesrepublik Deutschland wird alle Verpflichtungen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes einhalten.*
> 2. *Der Bund, die Länder, die Kommunen und Sozialversicherungen müssen ihren Beitrag zur Erreichung des Defizitziels 2004 (Close to balance) leisten.*
> 3. *Der Bund wird deshalb zusätzliche Anstrengungen, auch im Zuge der anspringenden Konjunktur in seiner Konsolidierungspolitik unternehmen.*
> 4. *Steuererhöhungen wird es nicht geben“ (Dokument Nr. 41).*

Diese Sprachregelung wurde zwischen Bundesminister Eichel, Staatssekretär Dr. Steinmeier, dem damaligen SPD-Fraktionsvorsitzenden Peter Struck und dem damaligen Generalsekretär der SPD Franz Müntefering abgestimmt, wie sich aus einem handschriftlichen Vermerk auf einem Faxschreiben des Persönlichen Referenten von Bundesminister Eichel an das Bundeskanzleramt ergibt *(Dokument Nr. 41)*. Darüber hinaus wurde es vom BMF an Haushaltspolitiker der rot-grünen Koalition verteilt *(Dokument Nr. 42)*.

Keine einzige der in der „Sprachregelung“ erwähnten Zusagen der Bundesregierung zur Abwendung des „blauen Briefes“ wurde eingehalten.

Der frühere haushaltspolitische Sprecher der Bundestagsfraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Oswald Metzger, der ausweislich des Verteilers einer der Empfänger dieser Sprachregelung war, kritisierte das Verhalten des Bundeskanzlers heftig. In seiner Vernehmung vor dem Untersuchungsausschuss erklärte er:

> *„Ich bin als ehemaliger Abgeordneter klug genug zu wissen, dass man nicht die Funktion von Ausschüssen, von Untersuchungsausschüssen in Frage stellt; aber für mich hat das Problem des letzten Jahres im Februar angefangen, als auf Drängen der Spitze der Bundesregierung entgegen der Warnungen der Finanzpolitiker dieser Koalition, inklusive des Bundesfinanzministers Hans Eichel, der Regierungschef Gerhard Schröder den „blauen Brief“ aus Brüssel verhindert hat.*
>
> *Also: Faktisch ist der Hauptfehler im letzten Jahr gemacht worden, dass wir als Deutsche – die Bundesregierung – diesen „blauen Brief“ verhindert hatten. Hätten wir den in Demut angenommen – das war die Formulierung von Hans Eichel und auch von mir – wäre uns ein ehrlicherer Wahlkampf beschert worden zum Wohle der Wählerinnen und Wähler, keine Volksbeglückungspolitik, sondern Einspielen auf die Wahrheiten der notwendigen Strukturreformen in den sozialen Sicherungssystemen“ (28. Sitzung, Protokoll Metzger, S. 21 f.).*

Seine Kritik an dem Verhalten des Bundeskanzlers hatte er seinerzeit auch öffentlich geäußert. Die Reaktion des Bundeskanzlers schilderte er dem Untersuchungsausschuss wie folgt:

> *„Zeuge Metzger: Ich weiß, wie der Kanzler auf eine Einlassung reagiert hat, die an Weiberfastnacht abends in den ‚Tagesthemen’ kam, wo ich quasi zitiert wurde, dass ich den Amoklauf gegen die Brüsseler Kommission aus Deutschland nicht gut finde, und der Kanzler in dieser Nacht den Fraktionsvorsitzenden der Grünen, damals Rezzo Schlauch, kurz vor Mitternacht ins Kanzleramt zitiert und ihm eröffnet hat, dass dieser Alleingang des Abgeordneten Metzger gestoppt werden sollte, und dann eine Pressemitteilung vorbereitet wurde – –*
>
> *Vorsitzender Klaus Uwe Benneter: So schildern Sie das ja – –*
>
> *Zeuge Metzger: So entspricht es auch den Tatsachen. Das wäre schon längst korrigiert worden von den Leuten, die es wissen. Am nächsten Tag gab es dann keine Pressemitteilung, die vorbereitet war, weil sich über Weiberfastnacht dieser Vorgang versendet hat. So einfach war das“ (28. Sitzung, Protokoll Metzger, S. 22).*

Bundeskanzler Schröder hat in seiner Aussage vor dem Untersuchungsausschuss behauptet, sich an diesen Vorgang nicht mehr genau erinnern zu können. Er hat allerdings auch nicht ausgeschlossen, sich bei Rezzo Schlauch über Oswald Metzger beschwert zu haben *(31. Sitzung, Protokoll BK Schröder, S. 6)*.

Das Bundeskanzleramt hat es abgelehnt, die Dokumente, die den Vorwurf der bewussten Falschinformation der Öffentlichkeit im Bereich Haushalt und Finanzen weiter belegen könnten, von „VS-Vertraulich“ auf „Offen“ herabzustufen. Sie mussten daher in dem Geheimbericht der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im Untersuchungsausschuss erläutert und bewertet werden.

dd) Bewertung

Das Kanzleramt und dessen Chef, Staatssekretär Dr. Steinmeier, waren frühzeitig über alle wesentlichen Probleme im Hinblick auf die explodierende Neuverschuldung und die Gefährdung des Maastricht-Stabilitätsziels schriftlich oder mündlich informiert.

Angesichts der Dramatik der Lage waren sowohl Staatssekretär Dr. Steinmeier als auch die zuständigen Abteilungen des Kanzleramtes verpflichtet, ihrerseits den Bundeskanzler zu informieren.

Nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme ist es mehr als wahrscheinlich, dass Bundeskanzler Schröder auch tatsächlich hierüber unterrichtet war. Hierfür sprechen sowohl die öffentliche Debatte im Sommer 2002 als auch die Brisanz der ihm bzw. seinem Staatssekretär vorliegenden Informationen.

b) Rentenversicherung

aa) Die Situation bis zur Bundestagswahl

Bundeskanzler Schröder hat bis zum Wahltag den Eindruck vermittelt und vermitteln lassen, es werde keine Beitragserhöhungen geben. Besonders prägnant war insoweit eine Anzeige der SPD, deren Parteivorsitzender der Bundeskanzler ist, vom Juni 2002, die auf Plakatwänden im gesamten Bundesgebiet und in Zeitungsanzeigen publiziert wurde *(Dokument Nr. 160 sowie Schaubild 7, siehe S. 194).*

Bundeskanzler Schröder äußerte sich u. a. wie folgt:

> *„ARD/ZDF/08. September 2002/20.30/Bk/to/HS/cj/db – DAS TV-DUELL / SCHRÖDER – STOIBER –*
>
> *Bundeskanzler Gerhard Schröder, SPD-Vorsitzender, zu aktuellen innen- und außenpolitischen Themen (auf Fragen von Sabine Christiansen und Maybrit Illner)*
>
> *Illner: ‚Herr Schröder, man muss sich ja fast fragen: Auf (welchen) dieser Einwürfe würden Sie jetzt am liebsten reagieren, entweder Rente oder Gesundheitssystem? Beides sieht gleichermaßen fatal aus.'*
>
> *Schröder: ‚Was die Rente angeht, ist wirklich ein großes Reformvorhaben gelungen, worauf alle anderen europäischen Länder in vergleichbarer Situation, die größeren meine ich, jetzt noch warten. (...) Aber deswegen haben wir ja gerade diese große Reform gemacht, um das im Griff zu behalten. Und das ist auch so.“*

bb) Ergebnis der Beweisaufnahme

Der Untersuchungsausschuss war verwundert, dass die vom Bundeskanzleramt vorgelegten Akten lediglich einen halben Leitzordner umfassten.

Hinzu kommt, dass Staatssekretär Dr. Steinmeier in seiner Vernehmung vor dem Untersuchungsausschuss erklärte, dass Fragen zur Renten- oder Krankenversicherung in seiner „Wahrnehmungsskala“ „nicht so weit oben“ wie andere Dinge standen *(30. Sitzung, Protokoll Dr. Steinmeier, S. 4).* Die Rentenversicherung habe „vor der Wahl in der Tat jedenfalls nicht mehr im Zentrum seiner Aufmerksamkeit“ gestanden *(30. Sitzung, Protokoll Dr. Steinmeier, S. 7).*

Angesichts des Umstandes, dass Bundeskanzler Schröder praktisch unmittelbar nach der Bundestagswahl die so genannte Rürup-Kommission einsetzte, die sich aufgrund der ernsten demographischen Probleme mit der Zukunft der Rentenversicherungssysteme befassen sollte, ist diese Darstellung absolut unglaubwürdig.

Immerhin ergibt sich aus den vorgelegten Unterlagen aber, dass Bundeskanzler Schröder über eine Alternativberechnung des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, die von einem Beitragssatz von 19,5 % in 2003 ausging, informiert wurde. Eine sachliche Auseinandersetzung mit dieser Berechnung erfolgte aber nicht; stattdessen wurde in dem Vermerk vorgeschlagen, die Opposition zu beschimpfen *(Dokument Nr. 151).*

Der Bundeskanzler konnte ganz offensichtlich schlechte Nachrichten bezüglich der finanziellen Situation der GRV in der Wahlkampfzeit nicht gebrauchen. Rückfragen von Seiten der Leitungsebene oder des Bundeskanzlers zu den Hinweisen auf die ernsten Probleme der Rentenversicherung sind aus den Akten nicht ersichtlich. Auch die Vernehmung des Bundeskanzlers hat keinerlei Hinweise darauf ergeben, dass er die unterschiedlichen Auffassungen bezüglich der zu erwartenden Beitragshöhe in der GRV einer seriösen Bewertung unterzogen hätte. Auf die Frage, ob ihm bekannt gewesen sei, dass schon zur Mitte des Jahres im BMA die Möglichkeit des Anstiegs des Rentenversicherungsbeitrags auf 19,6 % diskutiert worden sei, antwortete er:

> *„Wie sollte mir bekannt sein, dass in irgendeinem Ministerium irgendetwas diskutiert wird? Da überfordern Sie mich jetzt aber wirklich“ (31. Sitzung, Protokoll BK Schröder, S. 35).*

Nimmt man die Äußerungen des Bundeskanzlers ernst, so hat er sich für die existentiellen Probleme der Rentenversicherung offenbar kaum interessiert. Es sind keinerlei substantiierte Nachfragen des Bundeskanzlers zu den auch öffentlich diskutierten Varianten über die Beitragshöhe 2003 bekannt geworden. Das hat den Bundeskanzler aber nicht daran gehindert, in der Öffentlichkeit bis zur Wahl den Eindruck zu erwecken, die Beiträge zur Rentenversicherung würden stabil bleiben.

cc) Bewertung

Die Darstellung von Staatssekretär Dr. Steinmeier, die finanziellen Probleme der Rentenversicherung hätten vor der Wahl nicht mehr im Zentrum seiner Aufmerksamkeit gestanden, sowie die Dürftigkeit der im Bundeskanzleramt hierzu angeblich nur vorhandenen Akten, ist nicht glaubhaft und zudem eine Verhöhnung der Sorgen und Ängste von Millionen von Rentnern.

Bundeskanzler Schröder wusste zumindest von der Möglichkeit von Beitragssteigerungen und hätte die Pflicht gehabt, sich hierüber auch angesichts der zunehmenden Hiobsmeldungen in den Medien ein umfassendes Bild zu verschaffen. Entweder hat er diese Pflicht verletzt oder aber der Untersuchungsausschuss wurde falsch über den Kenntnisstand des Bundeskanzlers unterrichtet.

Schaubild 7


CDU/CSU und FDP:
Rentenbeiträge werden erhöht.
CDU/CSU und FDP wollen, dass die Rentenbeiträge um deutlich mehr als 0,5 % steigen: Die Abschaffung der Ökosteuer kostet die Rentenkasse 16 Milliarden Euro und Deutschland Arbeitsplätze.
SPD:
Rentenbeiträge bleiben stabil.
Wir halten die Rentenbeiträge langfristig stabil. Um den Lebensstandard der Rentnerinnen und Rentner zu sichern, erhöhen wir ab Juli 2002 die Renten um 2,16 % (West) bzw. 2,89 % (Ost).
SPD

c) Krankenversicherung

aa) Die Situation bis zur Bundestagswahl

Bundeskanzler Schröder und der Chef des Bundeskanzleramtes, Staatssekretär Dr. Steinmeier, hatten im Wahljahr 2002 ein herausragendes Interesse, an der angekündigten Beitragsstabilität bei den gesetzlichen Krankenkassen, um die langfristige Stabilität der Lohnnebenkosten insgesamt als ein für die Bundestagswahl entscheidendes Argument aufrechterhalten zu können.

Obwohl das Haushaltsdefizit der GKV im ersten Halbjahr in Höhe von 2,4 Mrd. € bereits bekannt war, erklärte Bundeskanzler Schröder noch am 8. September 2002 im so genannten zweiten Fernsehduell der Kanzlerkandidaten, aufgrund der von seiner Bundesregierung beschlossenen Maßnahmen im Bereich der GKV würden die dazu in die Welt gesetzten negativen Prophezeiungen nicht eintreten:

„Was die Beiträge selbst angeht, darf man bei den Krankenversicherungen nie nur das erste Halbjahr sehen, sondern muss das ganze Jahr sehen. Und da wird es einige, jetzt zu Beginn wirkende Maßnahmen geben, die dafür sorgen werden, dass die Prophezeiungen, die da in die Welt gesetzt werden, nicht eintreten.“

bb) Das Ergebnis der Beweisaufnahme

Das im Bundeskanzleramt für das BMG zuständige Referat 312 hat am 4. Juni 2002 zur Lage der GKV dem Chef des Bundeskanzleramtes, Staatssekretär Dr. Steinmeier, wie folgt berichtet:

„Die Krankenkassen haben für das erste Quartal 2002 eine besorgniserregende Defizitentwicklung mitgeteilt...“

„Mit Ausnahme des Zahnersatzes sind die Ausgaben in allen Sektoren – darunter auch im lange finanzstabilen Krankenhaussektor – angestiegen.“

„Die Defizitentwicklung des I. Quartals lässt sich nicht auf das ganze Jahr hochrechnen, weil durch Einmalzahlungen (Urlaubsgeld, Weihnachtsgeld) in den letzten beiden Quartalen Mehreinnahmen entstehen. Gleichwohl erscheint diese Entwicklung problematisch, zumal die Arzneimittelausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung im April 2002 um 13,2 % angestiegen sind…“

„Nach der bundeseinheitlichen Zielvereinbarung hätten die Arzneimittelausgaben im Jahre 2002 um 4,5 % sinken sollen. Die Erreichung dieses Ziels erscheint nach den Zahlen der ersten vier Monate mittlerweile völlig unrealistisch“ (Dokument Nr. 97).

Staatssekretär Dr. Steinmeier hat dies am 5. Juni 2002 zur Kenntnis genommen.

Danach war klar, dass die Arzneimittelausgaben völlig aus dem Ruder gelaufen waren und ein Ausgleich des schon bestehenden Defizits der GKV bis zum Ende des Jahres 2002 überhaupt nicht mehr zu erreichen war.

Ein Artikel der Süddeutschen Zeitung vom 23. August 2002 mit der Überschrift „Kassen im Milliardenloch“ war Anlass für eine Vorlage des Referats 312 an den Chef des Bundeskanzleramtes am gleichen Tage. Außer der Hoffnung auf positive Effekte für die GKV infolge erwarteter Beitragseinnahmen und Kosteneinsparungen wird deutlich vor einer Verschlechterung der Finanzsituation der GKV wegen unerwartet hoher Arbeitslosigkeit, der weiteren Kostendynamik im Arzneimittelbereich und der Verrechnung von Sondereinnahmen ausschließlich im ersten Habjahr 2002 gewarnt. Nachdem bereits im Vermerk vom 4. Juni 2002 auf die „besorgniserregende Defizitentwicklung“ im ersten Halbjahr hingewiesen wurde, wird jetzt ausgeführt, das Gesamtdefizit der GKV für das erste Halbjahr werde auf „voraussichtlich sehr deutlich über 1 Mrd. €“ ansteigen. In der Bewertung heißt es in dieser Vorlage dennoch:

„Da ein möglicher Beitragserhöhungsdruck Gegenstand der Wahlkampfauseinandersetzung in der Gesundheitspolitik ist, sollte die Bundesregierung die Erwartung von Beitragssatzstabilität zur Grundlage ihrer öffentlichen Erklärungen machen“ (Dokument Nr. 98).

Die am 2. September 2002 anstehende Pressekonferenz von Bundesministerin Schmidt über die Finanzentwicklung der GKV war am 30. August 2002 Anlass für den Entwurf eines Vermerks der u. a. für das BMG zuständigen Abteilung 3 an den Bundeskanzler über den Chef des Bundeskanzleramtes. Auf der Verfügung ist vermerkt „geht nicht hoch“.

Erläuterungen zu dieser Verfügung sind an dieser Stelle aus Gründen des Geheimschutzes nicht möglich. Es wird insofern auf den als Verschlusssache eingestuften Bericht der CDU/CSU-Bundestagsfraktion verwiesen.

In dem Vermerk wird einleitend darauf hingewiesen, dass Bundesministerin Schmidt in dieser Pressekonferenz das im ersten Halbjahr erwirtschaftete Defizit der GKV von etwa 2 Mrd. € bekannt geben würde. In der Bewertung heißt es dazu:

„Es ist nicht ungewöhnlich, dass in der gesetzlichen Krankenversicherung im 1. Halbjahr eines Kalenderjahres ein Defizit auftritt. Die weit verbreiteten und beitragssteigernden tariflichen Einmalzahlungen (Urlaubsgeld und Weihnachtsgeld) entstehen in aller Regel erst im 2. Halbjahr.

Es ist zu erwarten, dass die Krankenkassen zum Jahresende ein etwa ausgeglichenes Finanzergebnis vorlegen und Beitragserhöhungen deswegen nicht erforderlich werden.“ (Dokument Nr. 99).

In dem Vermerk ist keine Rede mehr von den explodierenden Arzneimittelausgaben und anderen negativen Effekten für die GKV.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der damalige Abteilungsleiter 3 sich vor dem Untersuchungsausschuss damit rühmte, er habe sich mit Beginn seiner Tätigkeit zum Ziel gesetzt, in den vier Jahren im Kanzleramt keinen eigenen Vermerk zu schreiben; dieses Ziel habe er auch erreicht *(27. Sitzung, Protokoll Tiemann, S. 21, Dokument Nr. 161).*

Der Chef des Bundeskanzleramtes, Staatssekretär Dr. Steinmeier, äußerte vor dem Untersuchungsausschuss, Fragen der GKV seien auf seiner Wahrnehmungsskala von nachrangiger Bedeutung gewesen.

„Fragen wie etwa die zur Rentenversicherung oder zur Krankenversicherung, die sie stellen werden, standen jedenfalls in meiner Wahrnehmungsskala in dieser fraglichen Zeit nicht so weit oben“ (30. Sitzung, Protokoll Dr. Steinmeier, S. 8, Dokument Nr. 162).

Auf die Frage, ob es Vermerke über Gespräche gebe, die er mit dem Bundeskanzler zu den Untersuchungsausschuss betreffenden Angelegenheiten geführt habe, antwortete Staatssekretär Dr. Steinmeier, über Gespräche, die er mit dem Bundeskanzler führe, würden in der Regel keine Vermerke erstellt (30. Sitzung, Protokoll Dr. Steinmeier, S. 31, Dokument Nr. 162).

Es ist davon auszugehen, dass Staatsekretär Dr. Steinmeier, Informationen, die er zum Thema GKV erhalten hat, an den Bundeskanzler weitergeleitet hat, wie es seiner Verantwortung als Chef des Bundeskanzleramtes entspricht. Aus der Äußerung von Bundeskanzler Schröder im sog. zweiten Fernsehduell am 8. September 2002, die von seiner Regierung getroffenen Maßnahmen zur Stabilisierung der GKV würden die negativen Prophezeiungen zur Finanzlage der GKV widerlegen, ist zu schließen, dass Bundeskanzler Schröder über die Finanzlage der GKV Informationen hatte und er in irgendeiner Weise mit diesem Komplex beschäftigt war. Es entsprach der politischen Linie des Bundeskanzlers, mit seiner Äußerung auf diese Weise über die kritische Zeit des Bundestagswahlkampfes hinwegzukommen.

Bereits eine geringfügige Besserung der finanziellen Lage der GKV vor den Bundestagswahlen am 22. September 2002 hätte für Bundeskanzler Schröder im Bundestagswahlkampf sicherlich höchste Priorität gehabt und wäre von ihm als Erfolg seiner Regierung gefeiert worden.

d) Bewertung

Die Beweisaufnahme hat ergeben, dass das Kanzleramt über die dramatische Entwicklung im Bereich der GKV informiert war. Vor diesem Hintergrund ist es völlig unglaubwürdig, dass auch Ministerin Schmidt vor dem Ausschuss erklärt hat, mit dem Bundeskanzler über diese Fragen vor der Wahl nicht gesprochen zu haben.

Die Tatsache, dass Bundeskanzler Schröder noch am 8. September 2002 im Kanzlerkandidaten-TV-Duell erklären konnte, die von der Regierung ergriffenen Maßnahmen würden dafür sorgen, dass die in die Welt gesetzten negativen Prophezeiungen nicht einträten, lässt nur zwei Schlüsse zu:

- Entweder war der Bundeskanzler über die Problemlage im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung besser informiert als er dies vor dem Untersuchungsausschuss zugegeben hat – in diesem Fall war seine Behauptung im Kandidatenduell eine bewusste Täuschung der Öffentlichkeit, oder
- der Bundeskanzler hat diese Behauptung vor Millionen von Zuschauern ohne jede eigene Kenntnis der Sach- und Problemlage gemacht – in diesem Fall war sie verantwortungslos.

III. Das Verhalten der Bundesregierung in anderen Bereichen

Aus Gründen der Arbeitsökonomie war der Auftrag des Untersuchungsausschusses auf wenige Kernbereiche beschränkt. Gleichwohl hat die Frage nach der Vorhersehbarkeit der Konjunkturentwicklung in der gescheiterten Entlastungsstrategie von Rot-Grün eine gewisse Rolle gespielt, weshalb nachfolgend darauf eingegangen wird. Die Ausführungen zum Thema „Steuererhöhungen“ belegen, mit welcher Sorglosigkeit die Regierung vor der Wahl Ankündigungen gemacht hat, die sich unmittelbar nach der Wahl als völlig haltlos erwiesen.

1. Konjunkturaufschwung

Bundeskanzler Schröder und Bundesminister Eichel haben vor dem Untersuchungsausschuss argumentiert, die angeblich unerwartete Konjunkturentwicklung des Jahres 2002 sei ursächlich für das Platzen des Bundeshaushalts, das Überschreiten des Maastricht-Defizit-Kriteriums und die Milliarden-Defizite der Sozialversicherungen gewesen.

Diese Argumentation ist nicht stichhaltig, da

- sich das Ausbleiben des Aufschwungs ab Jahresmitte immer deutlicher abgezeichnet hat und zudem
- das fehlende Wachstum nur zu einem geringen Teil für die dramatischen Fehlentwicklungen ursächlich war.

Zu Jahresanfang gingen die Prognosen der Wirtschaftsforschungsinstitute von Wachstumsraten zwischen 0,6 % und 1,2 % aus und unterstellten dabei eine Belebung der Konjunktur in der zweiten Jahreshälfte 2002.

Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), das im Juli 2002 von einem Wachstum von 0,9 % ausgegangen war, wies bei der Vorstellung dieser Prognose ausdrücklich auf die erheblichen Risiken dieser Prognose hin.

„Die Prognose steht aber unter erheblicher Unsicherheit. Die Risiken nach unten sind beträchtlich.“,

sagte RWI-Vizepräsident Prof. Dr. Ulrich Heilemann bei der Vorstellung dieser Prognose *(Handelsblatt vom 19. Juli 2002).*

Den gesamten Sommer über mehrten sich die Anzeichen, dass der Aufschwung ausbleiben könnte. Spätestens zu diesem Zeitpunkt konnte auch keine Rede mehr davon sein, dass sich die Bundesregierung mit ihren Wachstumserwartungen „am unteren Rand des Prognosenspektrums“ befand. Prof. Dr. Hermann Remsperger, Vorstandsmitglied der Deutschen Bundesbank, hat dem Ausschuss den rapiden Rückgang der Prognosen in den Sommermonaten des Jahres 2002 geschildert:

„Dann, meine Damen und Herren Abgeordneten, kristallisierte sich im Verlauf der Sommermonate heraus, dass einige der im Frühjahr vielfach angeführten Risiken für die Konjunkturaussichten eingetreten waren. Selbst unsere vorsichtige Wachstumsprognose in Höhe von 0,6 % vom Frühjahr erschien uns nunmehr eher optimistisch.

Im Monatsbericht August, der am 19. August veröffentlicht wurde, stellten wir fest:

Die Erholung der Weltwirtschaft hat sich im Frühjahr zwar moderat fortgesetzt, doch haben sich die Aussichten für die kommenden Monate unter dem Eindruck der Entwicklungen an den Finanzmärkten zuletzt wieder

eingetrübt. Auch im Hinblick auf Deutschland betonten wir, dass negative Vertrauenseffekte der hartnäckigen Aktienbaisse im Inland und gewisse Beeinträchtigungen beim Export nicht auszuschließen (sind). Zudem könne man von einem gefestigten Aufschwung deshalb nicht sprechen, weil die Investitionsbereitschaft der Unternehmen nach wie vor von Vorsicht und Zurückhaltung gekennzeichnet ist. Solange die Konjunktur noch nicht an Kraft und Dynamik gewonnen hat, bleibt die Wirtschaft gegenüber neuen Belastungen, ob von außen oder ‚hausgemacht', störanfällig.

In dieses Bild fügten sich auch die Umfragen des IFO-Instituts und des ZEW in den Sommermonaten ein. Sie zeigten – und ich zitiere wieder aus unserem Monatsbericht vom August -, dass die Einschätzung der aktuellen Lage auf gedrücktem Niveau (verharrt) und die Beurteilung der näheren Perspektiven sich in jüngerer Zeit wieder etwas eingetrübt (haben). Offensichtlich waren die im Frühjahr in der gewerblichen Wirtschaft und bei Finanzmarktexperten gehegten Erwartungen über die weiteren Konjunkturperspektiven von zuviel Optimismus geprägt und machten deshalb im Verlauf des Sommers einer zurückhaltenderen Einschätzung Platz.

Kurzum, im Sommer verblasste das Bild einer konjunkturellen Erholung im zweiten Halbjahr 2002. So kamen wir im August zum Ergebnis, dass die von uns im Frühjahr erwartete Zunahme des BIP um 0,6 % nunmehr eher die Oberkante des Erreichbaren darstellen würde.“ (8. Sitzung, Protokoll Prof. Dr. Remsperger, einleitende Stellungnahme, S. 5 f.)

Diese Unsicherheiten haben Bundesminister Eichel dennoch nicht daran gehindert, in der Öffentlichkeit mit großem Getöse einen Wirtschaftsaufschwung zu verkünden. Beredtes Beispiel hierfür ist das nachfolgende Wahlkampfplakat *(siehe unten).*

Bereits am 12. September 2002 korrigierte dann das Institut für Weltwirtschaft (IfW) seine Wachstumsprognose auf 0,4 %.

Noch am selben Tag erklärte Bundesminister Eichel vor dem Deutschen Bundestag:

„Der Aufschwung in Deutschland hat bereits eingesetzt.

„Für das Gesamtjahr 2002 erwarte ich weiterhin eine reale Wachstumsrate von einem Dreiviertelprozent.“ (Stenographischer Bericht vom 12. September 2002, S. 25463)

Damit bezog sich der Bundesfinanzminister auf die Schätzung der Bundesregierung vom April 2002, für die es allerdings zu diesem Zeitpunkt keinerlei Grundlage mehr gab.

Schaubild 8



SPD-Politiker Eichel, Müntefering*
Bald kommt es auf die Genossen an

27

Tatsächlich war die Bundesregierung seit April 2001 gezwungen, ihre Prognosen für 2002 ständig nach unten zu korrigieren *(siehe Grafik unten).*

Die Befragung von Sachverständigen und Zeugen hat zudem ergeben, dass die enttäuschende Konjunkturentwicklung nicht die alleinige Ursache für die dramatischen Fehlentwicklungen war.

– Maßgeblich für den massiven Einbruch der Steuereinnahmen im Jahre 2002 war in erster Linie der völlige Einbruch bei den Einnahmen der Körperschaftssteuer, der seinerseits auf schwerwiegende Fehler der Bundesregierung bei der Körperschaftssteuerreform zurückging. Diese Reform führte dazu, dass große Konzerne im Jahre 2002 teilweise überhaupt keine Steuern mehr zahlten.

– Maßgeblich für die Defizite bei der Rentenversicherung waren die enttäuschende Entwicklung der Lohnsumme und Entgeltumwandlungen zum Jahresende, die durch die so genannte „Riester-Rente“ möglich geworden waren und dazu führten, dass der GRV Beitragseinnahmen in enormer Höhe entgingen.

– Maßgeblich für die Defizite bei der gesetzlichen Krankenversicherung waren neben den bereits genannten Beitragsrückgängen aufgrund geringerer Lohnsumme und beträchtlicher Entgeltumwandlungen vor allem die galoppierende Entwicklung der Arzneimittelausgaben, die völlig unabhängig vom Konjunkturverlauf war.

2. Steuererhöhungen

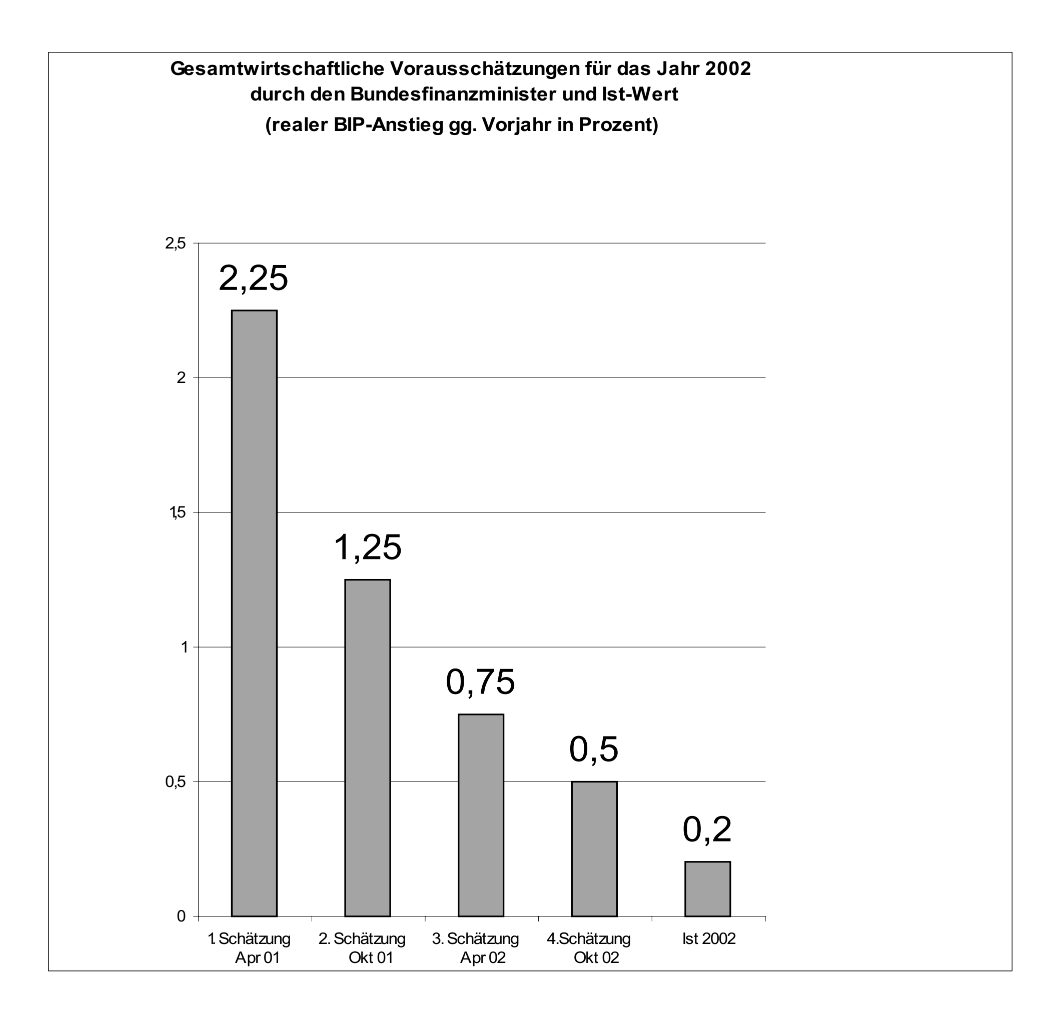
Ungeachtet des ausbleibenden Konjunkturaufschwungs und der alarmierenden Berechnungen der Fachbeamten in den einzelnen Ministerien, schloss die Bundesregierung Steuererhöhungen bis zur Bundestagswahl kategorisch aus:

So erklärte Bundskanzler Schröder:

n-tv/26. Juli 2002/18.15/HS/St/Loy
– SOMMERGESPRÄCHE –

Bundeskanzler Gerhard Schröder, SPD-Vorsitzender, zu innenpoltischen Themen:

Antwort: „Eben. Da gibt es immer zwei Wege. Steuererhöhungen sind in der jetzigen konjunkturellen Situation ökonomisch unsinnig, und deswegen ziehen wir sie auch nicht in Betracht. Im Gegenteil.



Quelle: Daten des BMF vom 19.02.2003, Anlage zum Protokoll Nr. 8 der Vernehmung des Bundesfinanzministers Eichel vom 28.02.2003

Schröder:

Süddeutsche Zeitung vom 13. August 2002

„Wer bringt die Wirtschaft besser in Schwung?

(...)

Frage: ‚Herr Bundeskanzler, sind für Sie Steuererhöhungen tabu?'

Schröder: ‚Das kann man ausschließen.'"

Bundesminister Eichel sekundierte:

Weserkurier vom 19. Juni 2002 / Bildzeitung vom 15. November 2002:
„Wir machen die größte Steuersenkung, die es in der Geschichte der Bundesrepublik gegeben hat. Wir reduzieren 2003 und 2005 die Steuern, wir planen keine Erhöhungen."

Berliner Zeitung vom 15. August 2002:
Frage: „Wird es Steuererhöhungen nach der Wahl geben?"

Antwort: „Nein. Im Gegenteil: Wir haben Steuersenkungen für die Jahre 2003 und 2005 per Gesetz festgelegt. Planungen für eine Steuererhöhung gibt es nicht."

Wenige Wochen nach der Bundestagswahl legte die Bundesregierung dann ein Paket mit umfassenden Steuererhöhungen vor, das nur durch den Widerstand des Bundesrates in wesentlichen Teilen verhindert werden konnte. Finanzminister Eichel versuchte anschließend, den Wortbruch der Bundesregierung wie folgt zu bemänteln:

n-tv/16.Oktober 2002/17.15/cj
Maischberger

Hans Eichel, Bundesminister der Finanzen zur Haushaltslage, zur Steuerentwicklung im Hinblick auf den Stabilitätspakt sowie zum Vorwurf des Wahlbetruges:

Frage: „Sie haben vor der Wahl gesagt, es würde nach der Wahl keine Steuererhöhungen geben?"

Antwort: „Ich habe gesagt, das steht in unserem Wahlprogramm, dass wir Subventionsabbau machen werden (...)"

Frage: „Sie haben wörtlich gesagt, ‚Wir planen keine Steuererhöhungen, sondern führen Steuersenkungen durch.' Und Sie haben gesagt, ‚Ich sehe keine Mehrwertsteuererhöhung.' Das ist nicht wahr?"

Antwort: „Doch".

Frage: „Sie haben die Mehrwertsteuern erhöht. Es werden ein paar Sachen teurer."

Antwort: „Das sind steuerliche Subventionen, weil wir bei einer Reihe von Sachverhalten auf die volle Versteuerung verzichten... Das sind steuerliche Subventionen."

Frage: „Das sind Steuererhöhungen."

Antwort: „Moment, der einzelne Betroffene muss mehr zahlen. Das ist aber auch so (...): Es gibt Subventionen sowohl dadurch, dass ich bei den Steuern Erleichterungen oder Ausnahmetatbestände schaffe, und das ist übrigens genau die Zerstörung des Steuerrechts, von der wir die ganze Zeit geredet haben... Der einzige Unterschied ist der, dass wir jetzt den Abbau der Steuersubventionen nicht mit Steuersenkungen verbinden können... Das ist nicht zu finanzieren. Aber Abbau von steuerlichen Subventionen steht auch bei uns im Wahlprogramm, muss auch so sein (...)."

Frage: „Wenn der Mehrwertsteuersatz auf Blumen, der bisher bei 7 Prozent lag, auf 16 Prozent erhöht wird, sagen Sie, das ist keine Mehrwertsteuererhöhung, sondern ein Subventionsabbau. Das ist nicht das Gleiche, oder?"

Antwort: „Wenn Sie Subventionen abbauen, egal ob Sie das in den Steuern tun oder ob Sie das bei den Ausgaben (tun), nehmen Sie Leuten Geld weg. Wenn Sie das meinen, haben Sie Recht (...)."

Frage: „Das sind Steuererhöhungen ... Sie nennen auch die Einführung der Gewinnsteuer für Unternehmen keine Steuererhöhung?"

Antwort: "Nein, das ist überhaupt keine Steuererhöhung. Sondern da geht es darum, dass steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten, die auch keiner gewollt hat – keiner kann wollen, dass Unternehmen, die Gewinne machen, überhaupt keine Steuern zahlen. Und inzwischen – das ist doch ein ständiger Wettlauf (...).

Weder die öffentliche Meinung noch seine eigenen Parteifreunde haben ihm diese Wortspiele abgenommen, wie z. B. das nachfolgende Zitat des ehemaligen niedersächsischen Ministerpräsidenten belegt:

„Die Leute waren stinksauer, dass wir ihnen vor der Bundestagswahl die Probleme weitgehend verschwiegen haben und dann mit 50 Steuererhöhungen kamen."
(Sigmar Gabriel (SPD), Stern Nr. 46 vom 6. November 2003)

Vor der Wahl schloss die Regierung zudem „Steuererhöhungen auf Pump" kategorisch aus, wie das nachfolgende Zitat von Bundeskanzler Schröder belegt:

„Frage: ‚Erst Sparen schafft Spielräume für Steuersenkungen, sagen Sie. Wie wäre es zuerst mit Steuersenkungen, um die Wirtschaftsdynamik zu stärken?'

Antwort: ‚Ich mache keine Steuerreform auf Pump.'

Frage: ‚Sie bleiben also hart: erst sparen, dann Steuern senken?'

Antwort: ‚Konsolidierung ist ein mühsamer Prozess. Die Vorstellung, über niedrigere Steuern auf Pump mehr Wachstum zu erzeugen, was später mehr Steuereinnahmen bringt, ist unsolide.'"
(Bundeskanzler Schröder in FAZ-Sonntagszeitung vom 9. Juni 2002).

Im Frühsommer 2003 beschloss Rot-Grün dann, das Vorziehen der 3. Stufe der Steuerreform praktisch ausschließlich durch die Aufnahme neuer Schulden zu finanzieren.

IV. Gesamtergebnis

„Der Patient ist heute deshalb so krank, weil er die Wahrheit so lange verschleppt hat. In seinen zwei Wahlkämpfen 1998 und 2002 nährte Gerhard Schröder die Illusion, es könne im Prinzip alles so weitergehen wie bisher; ganz nach der beruhigenden Melodie: ‚Wir wollen nicht alles anders, aber vieles besser machen.'

Umso schlimmer fällt jetzt die Konfrontation mit der Wahrheit aus (...).“
(Auszug aus „Auf Entzug“ von Daniel Goffart, Handelsblatt vom 30. Oktober 2003)

Bundeskanzler Schröder und seine Regierung haben dem Parlament und der Öffentlichkeit über die gesamte Wahlperiode 1998 – 2002 und insbesondere vor der Bundestagswahl 2002 ein grundlegend falsches Bild von der wirtschaftlichen und finanziellen Lage der Bundesrepublik Deutschland vermittelt. Die schwerwiegenden Strukturprobleme wurden verschwiegen, die Notwendigkeit grundlegender Reformen mit tiefgreifenden Einschnitten in die sozialen Sicherungssysteme und in die Staatsausgaben wurde geleugnet. Dem politischen Gegner wurden die Gefährdung und der Abbau des Sozialstaates unterstellt. Dadurch wurden bei vielen Menschen Hoffnungen und Erwartungen geweckt, die nach der Wahl bitter enttäuscht werden mussten.

In dieser unverfrorenen Verfälschung der Realität besteht der eigentliche politische Wahlbetrug der rot-grünen Bundesregierung, für den Bundeskanzler Schröder die volle persönliche Verantwortung trägt.

Auf diesen politischen Wahlbetrug bezog sich offensichtlich auch der Vorsitzende des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Michael Sommer, als er erklärte:

„Gerhard Schröder gehört vor den Lügenausschuss.“
(Financial Times Deutschland, ...)

Erst mit seiner Rede am 14. März 2003 vor dem Deutschen Bundestag *(Plenarprotokoll 15/32 vom 14. März 2003)* hat Bundeskanzler Schröder ein wenigstens teilweise realistisches Bild der Lage und der staatlichen Handlungsnotwendigkeiten vermittelt.

Zur Aufrechterhaltung der von Kanzler Schröder und Rot-Grün im Wahlkampf erzeugten politischen Illusion fehlenden Handlungs- und Reformbedarfs war es notwendig, der Öffentlichkeit ein strahlendes Bild vom guten Zustand des Landes und den angeblichen Konsolidierungs- und Sanierungserfolgen der Bundesregierung zu vermitteln.

Trotz der nach wie vor völlig ungelösten Strukturprobleme auf allen staatlichen Ebenen schien diese Rechnung bis zum Frühjahr 2002 auch aufzugehen, da die gute Lage der Weltwirtschaft positive Auswirkungen auf die Staatsfinanzen und die Lage der Sozialkassen hatte. So war es möglich, rein konjunkturell bedingte Effekte von außen zu Unrecht als eigene Erfolge und Leistungen darzustellen.

Seit April 2002 brach dieses politische Täuschungsmanöver jedoch in sich zusammen, weil sich die Lage der Weltwirtschaft verschlechterte und eigene hausgemachte Fehler und Versäumnisse mehr und mehr ihre Wirkung entfalteten. In der ohnehin verzweifelten politischen Lage, in der sich Rot-Grün zu diesem Zeitpunkt befand, erschien den Verantwortlichen ein Kurswechsel hin zu mehr Ehrlichkeit gegenüber der Öffentlichkeit offensichtlich als zu riskant.

Stattdessen entschied sich Rot-Grün für den Versuch, den tatsächlichen Zustand der Wirtschaft und der Staatsfinanzen sowie der Sozialkassen bis nach der Wahl weiter zu verschleiern.

Erfolg versprechend war eine solcher Versuch allerdings nur, wenn sich die Bundesregierung als solche mit ihrer amtlichen Autorität daran beteiligte. Der Grund hierfür liegt darin, dass praktisch alle Zahlen, die Aufschluss über die wirtschaftliche Entwicklung geben können (z. B. Steuereinnahmen) automatisch und zeitnah veröffentlicht werden und damit für Interpretationen zur Verfügung stehen. Aufgrund der negativen Wirtschafts- und Finanzdaten war daher damit zu rechnen, dass die Öffentlichkeit bis zur Wahl durch eine Vielzahl schlechter Nachrichten und Prognosen tiefgreifend beunruhigt und verunsichert würde. Einer solchen Entwicklung konnte mit einer rein parteipolitischen Strategie nicht mit Aussicht auf Erfolg entgegen getreten werden.

Nur dadurch, dass offizielle Stellen, insbesondere Minister und Ministerien, mit der ganzen Autorität ihres Amtes den schlechten Nachrichten und Prognosen entgegentraten und sie als „Panikmache“ oder „unverantwortliches Gerede“ diskreditierten, konnte deren politische Wirkung bis zur Bundestagswahl neutralisiert werden.

Der ehemalige SPD-Wahlkampfchef Matthias Machnig hat die Existenz einer Neutralisierungsstrategie vor wenigen Tagen eingeräumt, indem er erklärte, schwierige Themen

„wurden bestenfalls für die öffentliche Kommunikation neutralisiert“ (taz vom 1. September 2003).

Dies hat die Bundesregierung dann auch tatsächlich mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln getan.

Die Aufgabe des Untersuchungsausschusses bestand darin, herauszufinden, ob dies wider besseres Wissen geschehen ist, da in diesem Falle eine Amtspflichtverletzung und eine Täuschung der Öffentlichkeit vorliegt.

Die Beweisaufnahme im Untersuchungsausschuss hat ergeben, dass:

– Bundesfinanzminister Eichel spätestens ab Mitte Juli 2002 wusste, dass die geplante Nettokreditaufnahme in Höhe von 21,1 Mrd. € bei Weitem überschritten werden würde. Dadurch, dass er diese Erkenntnisse unter Verschluss hielt und bis zur Wahl die Einhaltung des Kreditrahmens als möglich oder gar sicher darstellte, hat er Parlament und Öffentlichkeit getäuscht.

– Bundesfinanzminister Eichel spätestens ab Ende Juli 2002 wusste, dass das Maastricht-Deifizitkriterium in Höhe von 3 % voraussichtlich überschritten werden würde. Dadurch, dass er diese Erkenntnisse unter Verschluss hielt und stattdessen die Einhaltung des Maastricht-Kriteriums als „sicher“ darstellte, hat er Parlament und Öffentlichkeit getäuscht.

– Der damalige Bundesarbeits- und Sozialminister Riester spätestens seit Mitte Februar 2002 vom wahrscheinlichen Anstieg der Rentenversicherungsbeiträge von 19,1 % auf 19,3 % wusste. Dadurch, dass er diese Erkenntnisse unter Verschluss hielt und stattdessen bis Anfang Juni 2002 die Beiträge als stabil darstellte, hat er Parlament und Öffentlichkeit getäuscht.

– Der damalige Bundesarbeits- und Sozialminister Riester spätestens ab Ende Juni 2002 vom wahrscheinlichen Anstieg der Rentenversicherungsbeiträge auf 19,7 % informiert war. Dadurch, dass er diese Erkenntnisse unter Verschluss hielt und bis zur Wahl behauptete, die Beiträge würden nicht über den Wert von 19,3 % hinaus ansteigen, hat er Parlament und Öffentlichkeit getäuscht.

– Die damalige Gesundheitsministerin Schmidt spätestens seit Ende August 2002 wusste, dass die gesetzlichen Krankenkassen vor einem Milliarden-Defizit standen und Beitragsanhebungen im Durchschnitt unvermeidlich würden. Dadurch, dass sie diese Erkenntnisse unter Verschluss gehalten und bis zur Wahl behauptet hat, die Lage der GKV sei stabil, hat sie Parlament und Öffentlichkeit getäuscht.

– Bundeskanzler Schröder sich bis zur Wahl aktiv an der Schönfärberei der Bundesregierung durch öffentliche Erklärungen beteiligt hat. Dass es ab Jahresmitte hierfür keine Grundlage mehr gab, wusste der Bundeskanzler oder hätte es wissen müssen. Dadurch, dass er die dramatische Lage in den verschiedenen Bereichen entweder bewusst verschwiegen oder sich nicht um sie gekümmert hat, hat er Parlament und Öffentlichkeit getäuscht oder dieser Täuschung Vorschub geleistet.

Konfrontiert mit den eindeutigen Ergebnissen der Beweisaufnahme hat Rot-Grün im Untersuchungsausschuss argumentiert, Prognosen seien generell unsicher; daher könne man der Regierung das Abweichen der Realität von ihren Prognosen nicht zum Vorwurf machen. Diesen Vorwurf haben CDU/CSU allerdings zu keinem Zeitpunkt gegen die Bundesregierung erhoben: Die Täuschung bestand vielmehr darin, dass die Bundesregierung an längst überholten und veralteten (positiven) Prognosen festgehalten hat, obwohl ihr intern bereits längst neuere (negative) Prognosen vorlagen, die sie intern auch zur Grundlage ihrer Planungen gemacht hat.

Nach der Wahl hat die Bundesregierung behauptet, erst durch neuere Zahlen von dem Ernst der Lage erfahren zu haben. Dass sie jedoch bereits Monate vor der Wahl über genaue und zutreffende Berechnungen von Fachbeamten der jeweiligen Ministerien verfügte, hat erst die Arbeit des Untersuchungsausschusses offenbart.

Dass es sich dabei um Schutzbehauptungen handelte, wird auch am Verhalten der Bundesregierung in diesem Jahr deutlich: Es zeigt sich bereits daran, dass die Bundesregierung im Jahre 2003 wieder in der Lage war, Mitte August die Überschreitung der im Haushalt 2003 vorgesehenen Nettokreditaufnahme einzuräumen. Auch die Überschreitung des Maastricht-Defizitkriteriums und das Entstehen neuer Milliarden-Löcher bei der Sozialversicherung wurden bereits zur Jahresmitte bekannt.

Insoweit hat der Untersuchungsausschuss bereits heilsame Wirkung gezeigt.

> *„Bereits jetzt gibt er [Eichel] zu, dass er sich mindestens 35 Mrd. Euro an neuen Krediten beschaffen muss – fast doppelt so viel wie im Etat veranschlagt. Immerhin: Das ist ein Fortschritt, vor einem Jahr noch, im Wahlsommer 2002, ließ Eichel solche Meldungen noch dementieren. Dem heilsamen Lügenausschuss sei Dank“ (Süddeutsche Zeitung vom 5. August 2003).*

V. Verfahren

1. Doppelter Verfassungsbruch bei Einsetzung

a) Die beabsichtigte parlamentarische Untersuchung zum Informationsverhalten der rot-grünen Bundesregierung im Jahre 2002 vor der Bundestagswahl erfüllte Rot-Grün offensichtlich mit großer Sorge. Obwohl Rot-Grün bereits in der vergangenen Legislaturperiode vom Bundesverfassungsgericht wegen Verletzung der Minderheitenrechte der CDU/CSU gerügt werden musste *(vgl. Bericht des 1. Untersuchungsausschusses der 14. Wahlperiode, BT-Drs. 14/9300, S. 103 ff., Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 8. April 2002, Az: 2 BvE 2/01)*, entschloss Rot-Grün sich auch diesmal zum Verfassungsbruch: Unter dem Vorwand einer erforderlichen verfassungsrechtlichen Prüfung wurde der Antrag auf Einsetzung des Untersuchungsausschusses nicht sofort im Plenum beschlossen, sondern an den Geschäftsordnungsausschuss überwiesen.

Wegen des Anspruchs der qualifizierten Minderheit auf unverzügliche Einsetzung des Untersuchungsausschusses darf die Überweisung an einen Ausschuss, wie z. B. an den für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, nicht gegen den Willen der Einsetzungsminderheit erfolgen, wie der SPD-Abgeordnete Dr. Wiefelspütz richtig feststellt *(Dieter Wiefelspütz, Die Änderung des Untersuchungsauftrags von Untersuchungsausschüssen, DÖV 2002, 803 f.)*.

Gleichwohl hat der Deutsche Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die von den Koalitionsfraktionen verlangte Überweisung an den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung gegen die Stimmen der Fraktionen von CDU/CSU und FDP beschlossen.

b) Obwohl das einstimmig vom Deutschen Bundestag im Jahre 2001 beschlossene Untersuchungsausschussgesetz (PUAG) die aus Art. 44 GG abgeleitete Verfassungsrechtslage wie folgt festhält:

> *„Der Einsetzungsbeschluss darf den in dem Einsetzungsantrag bezeichneten Untersuchungsgegenstand nicht ändern, es sei denn, die Antragstellenden stimmen der Änderung zu“ (§ 2 Abs. 2 PUAG)*

erweiterte die rot-grüne Mehrheit den Gegenstand des Untersuchungsauftrags in erheblicher Weise, um so die Untersuchung u. a. auf das Verhalten sämtlicher Regierungen seit 1990 ausdehnen zu können (s. Ziffer 2). Der vollständige Untersuchungsauftrag, wie er später im Plenum des Deutschen Bundestages mit der rot-grünen Mehrheit durchgesetzt wurde, lautet wie folgt:

> *„1. Es wird ein Untersuchungsausschuss gemäß Artikel 44 des Grundgesetzes eingesetzt.*
>
> *Dem Untersuchungsausschuss sollen 11 Mitglieder (SPD 5, CDU/CSU 4, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 1, FDP 1) und die entsprechende Anzahl von stellvertretenden Mitgliedern angehören.*
>
> *Der Untersuchungsausschuss soll klären,*
>
> *ob und in welchem Umfange Mitglieder der Bundesregierung, insbesondere Bundeskanzler Gerhard Schröder, Bundesfinanzminister Hans Eichel, Bundesministerin Ulla Schmidt sowie der damalige Arbeits- und Sozialminister Walter Riester und Parlamentarische Staatssekretäre im Jahr 2002 Bundestag und Öffentlichkeit hinsichtlich der Situation des Bundeshaushaltes, der Finanzlage der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung sowie der Einhaltung der Stabilitätskriterien des EG-Vertrages und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts durch den Bund vor der Bundestagswahl am 22. September 2002 falsch oder unvollständig*

informiert haben; ob und gegebenenfalls wer von allen Vorgenannten dieses wie und mit wessen Hilfe insbesondere auch im Verantwortungsbereich der Bundesregierung getan und ob und gegebenenfalls welche Vereinbarungen es dazu gegeben hat, soweit hierdurch nicht der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung betroffen ist.

2. Der Untersuchungsausschuss muss deshalb auch im Rahmen der Zuständigkeit des Bundestages klären,

- *inwiefern seit der Wiedervereinigung die Prognosen und Modellrechnungen für die Finanzplanung des Bundes und die Haushalte der Kranken- und Rentenversicherung zutrafen und ob die Praxis im Jahr 2002 von der Staatspraxis seit 1990 abgewichen ist,*
- *ob und in welchem Umfang die Mitglieder des Bundesrates, des Finanzplanungsrates und des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, insbesondere die Ministerpräsidenten Roland Koch, Peter Müller und Dr. Edmund Stoiber, im Jahr 2002 hinsichtlich*
  - *a) der Situation der öffentlichen Haushalte, insbesondere im Hinblick auf das für 2002 zu erwartende Gesamt-Steueraufkommen,*
  - *b) der Finanzlage der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung, insbesondere im Hinblick auf die zu erwartende Gesamteinnahmen- und Ausgabensituation 2002, sowie*
  - *c) der Problematik der Einhaltung der Stabilitätskriterien des EG-Vertrages und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes von Bund und Ländern einschließlich ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände, insbesondere unter Beachtung der Aufgabenerfüllung durch den Finanzplanungsrat,*

falsche oder unvollständige Erklärungen vor dem 22. September 2002 abgegeben haben" (BT-Drs. 15/256).

Der Blick auf Ziffer 2 des Untersuchungsauftrags, also die rot-grüne Bepackung, lässt sofort erkennen, dass dies eine unzulässige Erweiterung ist. Das Bundesverfassungsgericht, auf dessen Entscheidung sich der Gesetzgeber des PUAG ausdrücklich beruft, hat eine Erweiterung des Untersuchungsauftrags nur dann zugelassen, wenn derselbe Untersuchungsgegenstand betroffen ist, dieser im Kern unverändert gelassen wird und die Voraussetzung für eine Ergänzung offen zu Tage liegt. Ausdrücklich hat das Bundesverfassungsgericht im konkreten Fall bei einer regierungsgerichteten Untersuchung entschieden, dass die Frage entsprechenden Verhaltens des Oppositionsführers nichts mit diesem Gegenstand zu tun habe *(BVerfGE 49, 70 ff.)*. Der rot-grüne Verfassungsbruch liegt also auf der Hand.

Zu Recht hat der SPD-Abgeordnete Dr. Wiefelspütz (in seiner Eigenschaft als Wissenschaftler) erklärt:

„Wegen der durch Artikel 44 Abs. 1 Satz 1 GG vorgegebenen Ausgestaltung des parlamentarischen Untersuchungsrechts als Minderheitenrecht ist die Befugnis der Mehrheit, den Untersuchungsgegenstand zu ergänzen, allerdings restriktiv auszulegen" (a. a. O., S. 807).

Bei dieser Ergänzung des Untersuchungsgegenstandes ging es allein darum, vom eigentlichen Untersuchungsgegenstand, nämlich dem Verhalten der Bundesregierung vor der Wahl, abzulenken.

Diese Ergänzung des Untersuchungsgegenstandes ist aber auch schon deswegen verfassungswidrig, weil das Verhalten von Ministerpräsidenten der Länder nicht Gegenstand der Kontrolle des Bundestages ist. An dieser Verfassungswidrigkeit ändert auch die Klausel „im Rahmen der Zuständigkeit des Bundestages" nichts, da der Bundestag nicht für die Kontrolle von Ministerpräsidenten der Länder zuständig ist. Dies gilt übrigens auch dann, wenn sie sich in Angelegenheiten der Bundespolitik geäußert haben. Rot-Grün musste sich dieses bereits im U-Boot Untersuchungsausschuss vom Ermittlungsrichter des Bonner Amtsgerichts sowie vom Landgericht Bonn bescheinigen lassen. Insoweit kann man schon von einer rot-grünen Verfassungsbruchstradition sprechen.

Mit dieser verfassungswidrigen Bepackung des Untersuchungsauftrags hat Rot-Grün gegen das Minderheitenrecht und gegen die Zuständigkeitsbegrenzung nach Art. 44 GG verstoßen und damit die Position des Untersuchungsausschusses geschwächt. Denn diese Verfassungswidrigkeit kann nämlich nicht nur mittels Organklage innerhalb der Sechsmonatsfrist beim Bundesverfassungsgericht angegriffen werden, sondern sie kann jederzeit im Verfahren des Untersuchungsausschusses, z. B. von Zeugen, geltend gemacht werden. In Rechtsstreitigkeiten mit dem Untersuchungsausschuss, z. B. bei Zwangsmaßnahmen, ist diese Verfassungswidrigkeit zu berücksichtigen. Somit hat Rot-Grün kontinuierlich die Arbeit des Untersuchungsausschusses in verfassungswidriger Weise gefährdet, was beabsichtigt gewesen sein dürfte.

CDU/CSU haben gleichwohl auf eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht verzichtet, da dies die Arbeit des Untersuchungsausschusses enorm verzögert und vom eigentlichen Untersuchungsgegenstand – der Täuschung der Öffentlichkeit durch Mitglieder der Bundesregierung – weiter abgelenkt hätte.

2. Aussagegenehmigung für Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD)

Bundeskanzler Gerhard Schröder wurde am 3. Juli 2003 aufgrund eines von der CDU/CSU herbeigeführten Beweisbeschlusses als Zeuge vernommen. Hierzu bedurfte er einer Aussagegenehmigung:

Kopie der Aussagegenehmigung für Bundeskanzler Gerhard Schröder

Ausschussvorsitzender Benneter (SPD) hat mit Schreiben vom 20. Oktober 2003 die Herausgabe einer Kopie der Aussagegenehmigung verweigert mit der Begründung, er habe sie in der Ausschusssitzung verlesen. Tatsächlich dürfte das Schreiben an den Untersuchungsausschuss mit der Aussagegenehmigung mehr enthalten haben, als das, was verlesen wurde.

Es ist ein bedeutender und machtmissbräuchlicher Vorgang, dass der von der Mehrheit gestellte Ausschussvorsitzende Benneter (SPD) vermutlich zum Schutz des Bundeskanzlers Gerhard Schröder (SPD) die Herausgabe einer Kopie besagten Schreibens zur Veröffentlichung im Schlussbericht verweigert, obwohl dieses Schreiben keinerlei Restriktionen unterliegt. Es ist also zu vermuten, dass dieses Schreiben Unkorrektheiten oder Peinlichkeiten für die Bundesregierung enthält. In jedem Falle würde der Abdruck einer Kopie hier die lange Liste der Einschränkungen der Aussagegenehmigung besonders deutlich machen.

3. Arkanbereich

Rechtsprechung, Literatur und parlamentarische Praxis billigen der Bundesregierung einen für Untersuchungsausschüsse unausforschbaren Bereich der Willensbildung zu, den so genannten Arkanbereich. Diesen stellte Rot-Grün zum Schutze der Bundesregierung in besonderer Weise heraus, z. B. durch einen entsprechenden Hinweis in Ziffer 1 des Untersuchungsauftrags, dem die Antragsteller zustimmten.

Dies ist allerdings unvereinbar mit Äußerungen des SPD-Abgeordneten Dr. Wiefelspütz:

> *„Der Regierung einen dauerhaft unerforschbaren Arkanbereich zuzubilligen, entspricht vorkonstitutionellem Denken und ist nicht durch das Prinzip der horizontalen Gewaltenteilung geboten.“*
> *(Dieter Wiefelspütz, Das Untersuchungsausschussgesetz des Bundes in ZParl, 3/2002, S. 554 (557)).*

4. Geheimhaltung

Die von der Bundesregierung vorgenommene Einstufung von Akten als Verschlusssachen war zu umfangreich. Sie wurde auf Antrag der CDU/CSU nur teilweise korrigiert; sehr viel mehr Dokumente hätten auf „offen“ herabgestuft werden können.

Das Bundeskanzleramt stufte, wie der Chef des Bundeskanzleramtes Staatssekretär Dr. Steinmeier mit Schreiben vom 10. Februar 2003 mitteilte, Akten auch deshalb als Verschlusssache ein, weil dies die Fürsorgepflicht des Dienstherrn für namentlich aufgeführte Mitarbeiter des Bundeskanzleramtes gebiete. Diese Begründung ist nicht überzeugend, zumal die Mitarbeiter des Bundeskanzleramtes, um die es hier geht, alle auch im Außenverhältnis als solche schriftlich in Erscheinung treten dürften. Die Maßnahme ist umso weniger verständlich, als das Bundeskanzleramt in der Vergangenheit sich hinsichtlich seiner Bediensteten sehr viel weniger fürsorglich zeigte, z. B. als dem Ermittlungsführer im disziplinaren Vorverfahren gegen Unbekannt Einsicht in Personalakten von (ehemaligen) Bediensteten des Bundeskanzleramtes gewährt wurde, ohne dass dafür Gründe ersichtlich waren und Dr. Hirsch auch keine nannte *(BT-Drs. 14/4915, S. 5 und BT-Drs. 14/9300, S. 424 f.)*.

Anlagen:

- Schreiben des Bundeskanzleramtes vom 10. Februar 2003, *(Dokument Nr. 163)*
- Schreiben des Bundeskanzleramtes vom 28. Februar 2003, *(Dokument Nr. 164)*
- Schreiben des Bundeskanzleramtes vom 22. Mai 2003, *(Dokument Nr. 165)*

Diese unverständliche Geheimhaltung ist ein Beweis für das schlechte Gewissen der Bundesregierung und steht in völligem Gegensatz zu der von Rot-Grün stets erhobenen Forderung nach größtmöglicher Transparenz staatlichen Handelns.

Die Bundesregierung versuchte sogar, eine Antwort des Zeugen Metzger auf die Frage des CDU/CSU-Abgeordneten Altmaier zum Thema Abgabe der Defizitmeldung nach Brüssel in öffentlicher Sitzung zu verhindern. Dieses Verhalten war so extrem verfassungswidrig, dass selbst der Ausschussvorsitzende Benneter nicht umhin konnte, auf die Zulässigkeit der Behandlung in öffentlicher Sitzung hinzuweisen *(28. Sitzung, Protokoll Metzger, S. 37, Dokument Nr. 166)*.

5. Inhalt von Beweisbeschlüssen

Entgegen langjährigem parlamentarischem Brauch und Praxis führten die Obleute von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen monatelangen juristischen Kampf gegen die Beweisanträge der CDU/CSU. Diese Beweisanträge waren formal und inhaltlich völlig korrekt und entsprachen Art. 44 GG, dem PUAG und dem in Untersuchungsausschüssen des Bundestages Üblichen.

Bei der Beschlussfassung über die Beweisanträge auf Zeugenvernehmung von Ministerialrat Dr. Hanke, Ministerialrat Dr. Kastrop und Staatssekretär Dr. Overhaus (alle Bundesministerium der Finanzen) behaupteten die Vertreter von Rot-Grün, diese Anträge seien zu unbestimmt und damit rechtswidrig. Ausgehend vom Flick-Urteil des Bundesverfassungsgerichts *(BVerfGE 67, 100, 133)* wurde kurzerhand behauptet, nach § 244 StPO sei die Bezeichnung einer hinreichend bestimmten Beweistatsache notwendiger Inhalt eines Beweisantrags. Daraus wurde gefolgert, ein Beweisantrag auf Zeugenvernehmung müsse angeben, was Gegenstand der Wahrnehmung des Zeugen sein soll:

> *„Die Behauptung, die Bundesregierung bzw. ihre Mitglieder habe Bundestag und Öffentlichkeit falsch informiert, ist eine Schlussfolgerung, die nicht ohne die Tatsachengrundlage, auf der sie beruhen mag (Was hat der Bundesfinanzminister gesagt, was wusste er?), beurteilt werden kann. Die Beweiserhebung muss sich deshalb auf diese Tatsachen erstrecken.*
>
> *So müsste die Antragstellerin in ihren Anträgen Umstände aufzeigen, aus denen sich der in dem Antrag formulierte Vorwurf der falschen oder unvollständigen Information der Öffentlichkeit schließen ließe. Das gilt sowohl für die Art und Weise der Information von Bundestag und Öffentlichkeit als auch für die der Bundesregierung unterstellten abweichenden Erkenntnisse.*
>
> *Die Antragstellerin müsste in ihrem Antrag jedenfalls den Inhalt der unterstellten Erkenntnisse ungefähr beschreiben“ (Ausschussdrucksache 47, S. 6 f).*

Für diese Behauptungen gibt es allerdings keine juristische Grundlage, insbesondere nicht aus § 244 StPO. In strafgerichtlicher Praxis werden Zeugen in einer bestimmten Sache geladen und ohne besonderen Hinweis darauf, zu welchem konkreten Gegenstand sie aussagen sollen.

Außerdem hat Rot-Grün mit dieser Argumentation den Auftrag des Untersuchungsausschusses verfälscht: Dort wird nämlich gerade nicht behauptet, die Bundesregierung bzw. ihre Mitglieder habe den Bundestag und die Öffentlichkeit falsch informiert, sondern lediglich ein Untersuchungsauftrag zur Prüfung der Frage erteilt, „ob" die Bundesregierung bzw. ihre Mitglieder solches getan hat. Gerade hierin besteht der entscheidende – und von Rot-Grün völlig verkannte – Unterschied zu einer Anklageschrift nach der Strafprozessordnung. Während bei einem Gerichtsverfahren polizeiliche und staatsanwaltschaftliche Untersuchungen vorausgingen und der Vorwurf gegen den Angeklagten in Form einer Anklageschrift erhoben ist, beginnt eine parlamentarische Untersuchung sozusagen ganz am Anfang.

Nachdem den Vertretern von Rot-Grün dieser Unterschied aufgrund der Diskussionen im Ausschuss offenbar bewusst wurde, versuchten sie, die Beweisanträge der CDU/CSU in Beschlüsse zur Beweisvorbereitung und deren Vollzug, die der eigentlichen parlamentarischen Beratung voranzustellen seien, umzuinterpretieren. So teilten die Koalitionsfraktionen dem Untersuchungsausschuss mit:

> *„Die Koalitionsfraktionen halten nochmals ausdrücklich fest:*
>
> *Dem Antrag fehlen auch in der geänderten Fassung Angaben zu den Tatsachen, über die Beweis erhoben werden soll. Für die Zulässigkeit eines Beweisantrages ist die Angabe dessen, was der Zeuge im Kern bekunden soll, unverzichtbar (BGHSt 39, 251). Völlig unbestimmt ist in dem Antrag, was Gegenstand der Wahrnehmung des Zeugen sein soll.*
>
> *Im Kern handelt es sich um einen Beweisermittlungsantrag, der – zur Vorbereitung einer Beweiserhebung – erst mögliche Tatsachen liefern soll, über die gegebenenfalls später Beweis zu erheben ist. Zwar kann Beweisermittlungsanträgen nach freiem Ermessen nachgegangen werden, ein Anspruch der qualifizierten Minderheit nach § 17 PUAG auf Beschluss eines solchen Beweisermittlungsantrages besteht jedoch nicht. Eine aufgrund eines Beweisermittlungsantrages geladene Person könnte eigentlich auch nur im Wege einer informatorischen Anhörung, nicht aber als Zeuge vernommen werden. Die Koalitionsfraktionen behalten sich ausdrücklich vor, in Zukunft entsprechend zu verfahren.*
>
> *Ansonsten gehen die Koalitionsfraktionen davon aus, dass der Zeuge nur über Erkenntnisse aus seiner Zuständigkeit befragt wird" (Dokument Nr. 167).*

Um endlose Debatten und Verzögerungen zu vermeiden, wurden die Beweisanträge von CDU/CSU schließlich mit einem Zusatz versehen, der sich auf den von CDU/CSU formulierten Untersuchungsauftrag bezieht. Diese Zusätze lauteten z. B. wie folgt:

> *„Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (BT-Dr. 15/256), insbesondere zu Ziffer 1, durch Vernehmung von Herrn Bundesminister der Finanzen Hans-Eichel als Zeuge" (Dokument Nr. 168).*

In der Sache änderte sich damit nichts.

Zur Gesichtswahrung gab Rot-Grün dann jeweils folgende Protokollerklärung ab:

> *„Der 1. Untersuchungsausschuss hat in seiner 3. Sitzung am 16. Januar 2003 den Beweisbeschluss über die Zeugenvernehmung des Bundesministers der Finanzen dem Grunde nach und mit der Maßgabe gefasst, dass das Beweisthema genauer bestimmt werde. Hierzu haben die Abgeordneten Dr. Dieter Wiefelspütz und Jerzy Montag in der 4. Sitzung des Untersuchungsausschusses am 30. Januar 2003 für ihre Fraktionen abschließend nochmals deutlich gemacht, dass mit diesem Kompromiss ihre grundsätzlichen Bedenken gegen die mangelnde Bestimmtheit des vorliegenden Zeugen-Beweisantrages nicht ausgeräumt seien und dass die Zulassung dieses Antrags keine Präjudiz für die Zulässigkeit unbestimmter Beweisanträge darstellen dürfe.*
>
> *Der Abgeordnete Montag legte zudem Wert darauf, dass der dem Grunde nach gefasste Beweisbeschluss nur so zu verstehen sei, dass der Zeuge nur zu Tatsachen oder Behauptungen vernommen werden könne, die in sein eigenes Wissen gestellt seien. Der Beweisantrag diene nicht dazu, Ausforschungen zu betreiben."*

Obwohl sämtliche Zeugenvernehmungen aufgrund von Beweisanträgen der CDU/CSU völlig unproblematisch verliefen und zu keinerlei Beanstandungen Anlass gaben, hat Rot-Grün bis hin zur Vernehmung des Zeugen, Bundeskanzler Schröder, immer wieder seine Argumentation wiederholt. Vor der Vernehmung des Bundeskanzlers erklärte der Ausschussvorsitzende, Abg. Benneter (SPD):

> *„Zu dem Beweisbeschluss wird noch angemerkt, dass die Koalitionsfraktionen diesem Beweisantrag hinsichtlich seiner mangelnden Bestimmtheit nur unter der Prämisse zugestimmt haben, dass Sie lediglich zu Tatsachen und Behauptungen vernommen werden dürfen, die in Ihr eigenes Wissen gestellt sind. Der Beweisantrag darf nicht dazu dienen, Ausforschung zu betreiben" (Dokument Nr. 169).*

Eine weitere Sorge der Koalitionsobleute bestand darin, der Untersuchungsausschuss könnte „Ausforschung" betreiben: Dabei ist die Aufklärung eines bestimmten Sachverhalts die klassische Aufgabe jedes Untersuchungsausschusses. Ebenso unzutreffend war die Erklärung von Rot-Grün, ein Zeuge könne grundsätzlich nur über seine eigene Wahrnehmung vernommen werden: Selbstverständlich kann ein Zeuge auch berichten, was er von anderen gehört hat, wie dies im Untersuchungsausschuss auch mehrfach geschehen ist. Unzutreffend war schließlich auch die Behauptung, Zeugen dürften nur im Rahmen ihrer Zuständigkeit aussagen.

Die Argumentation von Rot-Grün war möglicherweise von der Sorge geprägt, der Untersuchungsausschuss könnte für die Regierung unangenehme Erkenntnisse zutage fördern, wie dies dann ja auch tatsächlich geschehen ist. Hätten sich CDU/CSU dieser Argumentation gebeugt, so hätte dies für alle künftigen Untersuchungsausschüsse eine wesentliche Einschränkung ihrer Tätigkeit bedeutet.

6. Zeugenreihenfolge

Obwohl das PUAG mit § 17 den in Untersuchungsausschüssen der Vergangenheit üblichen Streit über die Reihenfolge der Vernehmung von Zeugen geregelt hat, machte Rot/Grün

deutlich, dass man diese Regelung aushebeln wolle. In § 17 Abs. 3 PUAG ist geregelt, dass im Falle der nicht einvernehmlichen Verständigung über die Reihenfolge die Vorschriften der Geschäftsordnung des Bundestages zur Reihenfolge der Redner entsprechend anzuwenden sind, sog. Reißverschlussprinzip. Die Koalitionsobleute ließen sich dazu folgenden Trick einfallen: Das im PUAG vorgesehene Reißverschlussverfahren betreffe lediglich die Reihenfolge der Zeugenvernehmung innerhalb bestimmter Themenblöcke, wobei die Festlegung der Themenblöcke nach Mehrheitsrecht erfolge *(Protokoll der 4. (nicht-öffentlichen) Sitzung vom 31. Januar 2003, S. 11 f., 15)*, daraus ergebe sich dann die Terminplanung.

Mit der Drohung, notfalls im Wege von Mehrheitsabstimmungen zu entscheiden, konnte Rot-Grün erreichen, dass BM Eichel erst nach den Landtagswahlen in Hessen und Niedersachsen und erst nach den Fachbeamten seines Ministeriums vor dem Ausschuss aussagen musste. Dadurch sollte verhindert werden, dass Aussagen des Ministers von den nachfolgend vernommenen Fachbeamten als falsch oder unwahr entlarvt werden konnten.

7. Vollständigkeitserklärungen

Nach § 18 Abs. 2 Satz 3 PUAG ist die Vorlage von Akten durch die Bundesregierung mit einer Erklärung über die Vollständigkeit zu verbinden. Während der Chef des Bundeskanzleramtes dem nachkam, taten sich die Bundesministerien mit der Beachtung dieser Gesetzesnorm schwer. So hat das Bundesministerium der Finanzen erst nach heftigem Drängen und erst am 26. Juni 2003 eine Vollständigkeitserklärung abgegeben *(Dokument Nr. 170).*

Es ist nicht bekannt geworden, dass der Ausschussvorsitzende von sich aus jeweils nach Akteneingang aus den Bundesministerien dort auf die Einhaltung der Vorschrift von § 18 Abs. 2 Satz 3 PUAG gedrängt hätte.

Soweit im Zusammenhang mit der in § 18 PUAG festgehaltenen Ministerverantwortlichkeit das Bundesministerium der Finanzen gegenüber dem Untersuchungsausschuss die Auffassung vertreten hat, bei einer Wortlautauslegung dieser Vorschrift würde das Untersuchungsausschussverfahren lahm gelegt, weil Bundesminister in einem wochenlangen Aktenstudium persönlich die Entscheidung über Aktenvorlage herbeiführen müssten, ist diese Auffassung abwegig. Denn selbstverständlich wird wie in den vergangenen Jahrzehnten in der Weise verfahren, dass die Bediensteten des jeweils betroffenen Ministeriums die an den Untersuchungsausschuss herauszugebenden Akten zusammenstellen und herausgeben. Lediglich in Abgrenzungsfragen, also etwa über die Nichtherausgabe wegen Inanspruchnahme des Arkanbereichs oder aus anderen Gründen ist ggf. die Ministerentscheidung herbeizuführen. Die Ministerverantwortlichkeit gegenüber dem Untersuchungsausschuss war vor Inkrafttreten des Untersuchungsausschussgesetzes kein Problem und ist es auch jetzt nicht.

8. Missachtung des Untersuchungsausschusses

Es ist üblich, dass Schreiben der Bundesministerien an den Deutschen Bundestag und an seine Ausschüsse von Mitgliedern der Bundesregierung, Parlamentarischen Staatssekretären oder Staatssekretären unterschrieben werden. Dies wurde in der Vergangenheit auch gegenüber den Untersuchungsausschüssen des Bundestages als Regelfall praktiziert.

Gegenüber diesem Untersuchungsausschuss ist die Bundesregierung – mit Ausnahme des insoweit korrekt handelnden Bundeskanzleramtes – davon abgewichen. Dies kann nur als demonstrative Missachtung des Untersuchungsausschusses verstanden werden. Dies umso mehr, als der oben erwähnte Brauch in § 17 der Neufassung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien vom 26. Juli 2000 ausdrücklich geregelt ist, dass nämlich die Bundesministerin oder der Bundesminister Schreiben von grundsätzlicher Bedeutung sowie Vorlagen oder wichtige Mitteilungen an Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland zeichnen. Herausgabe von Akten sowie Vollständigkeitserklärungen sind wichtige Mitteilungen. Da § 17 Abs. 2 der GGO sagt, dass dieses nur gilt, soweit nichts anderes bestimmt ist, muss angenommen werden, dass z. B. der Bundesfinanzminister Hans Eichel und Bundesministerin Ulla Schmidt anderes bestimmt haben. Dies wäre ein Novum in der Geschichte des Umganges zwischen Bundesregierung und Bundestag.

Es ist nicht bekannt geworden, dass der Ausschussvorsitzende Abg. Benneter (SPD) wegen dieser Missachtung des Untersuchungsausschusses gegenüber den jeweiligen Ministern vorstellig geworden wäre.

9. Empfehlungen

Dem Präsidenten des Deutschen Bundestages wird generell empfohlen, um der Bedeutung des Art. 44 GG gerecht zu werden, im Amtlichen Protokoll ausdrücklich diejenigen Entscheidungen festzuhalten, die für das parlamentarische Untersuchungsrecht von besonderer Bedeutung sind: zum einen, dass es sich um einen Antrag der qualifizierten Minderheit handelt zum anderen, ob im Falle einer Ausschussüberweisung dies mit Zustimmung oder gegen den Willen der Antragsteller erfolgt ist.

Im Amtlichen Protokoll der 14. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 5. Dezember 2002 ist bei Zusatzpunkt 6 der Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses nicht mit dem Hinweis versehen, dass es sich um einen Antrag handelt, dem der Bundestag zustimmen muss. Auch der Überweisungsbeschluss ist ohne Hinweis auf die Ablehnung durch die Antragsteller festgehalten.

VI. Geheimbericht zu Akten des Bundeskanzleramtes und des Bundesministeriums der Finanzen (VS-Vertraulich wegen VS-Dokumenten der Bundesregierung)

Dieser VS-Vertraulich eingestufte Bericht befindet sich in der Geheimregistratur des Deutschen Bundestages.

B. Sondervotum der FDP-Bundestagsfraktion

I. Untersuchungsauftrag und Ergebnis

Von dem umfassenden Auftrag, den sich der Ausschuss ursprünglich gegeben hatte *(s. Erster Teil, A.III.)*, befasste er sich fast ausschließlich mit der Frage

„ob und in welchem Umfange Mitglieder der Bundesregierung, insbesondere Bundeskanzler Gerhard Schröder, Bundesfinanzminister Hans Eichel, Bundesministerin Ulla Schmidt sowie der damalige Arbeits- und Sozialminister Walter Riester, (...) im Jahr 2002 Bundestag und Öffentlichkeit hinsichtlich

- *der Situation des Bundeshaushaltes,*
- *der Finanzlage der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung sowie*
- *der Einhaltung der Stabilitätskriterien des EG-Vertrages und des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts durch den Bund*

vor der Bundestagswahl am 22. September 2002 falsch oder unvollständig informiert haben (...).“

Aus der Sicht der FDP-Bundestagsfraktion hat die Arbeit des Untersuchungsausschusses hinreichend Belege dafür erbracht, dass der in dem Untersuchungsauftrag enthaltene Vorwurf der falschen oder unvollständigen Information durch die Bundesregierung erhoben werden kann. Die Wähler haben mithin ihr Votum auf der Basis von Informationen der Bundesregierung, resp. von Mitgliedern des Bundeskabinetts, abgegeben, die hinsichtlich ihres Wahrheitsgehalts fragwürdig waren.

Bei der Untersuchung, die dieser Ausschuss zu leisten hatte, ging es nicht um die Überprüfung der Einhaltung von Wahlversprechen.

Wahltermine verleiten dazu, mehr zu versprechen, als man tatsächlich einhalten kann. Dies hängt auch damit zusammen, dass die späteren Machtkonstellationen vor den Wahlen nur schwer vorhersagbar sind. Dies ist ein generelles Phänomen der Politik und war nicht Gegenstand dieses Untersuchungsausschusses.

Kennzeichen der Informationspolitik der Bundesregierung im Verlauf des Wahljahres 2002 – dies ergibt sich aus vielfältigen Feststellungen dieses Berichts – waren insbesondere:

1. In den vom Untersuchungsausschuss behandelten Politikbereichen gab es bis zur Bundestagswahl am 22. September 2002 eine zunehmende Kluft zwischen den an die Öffentlichkeit gerichteten politischen Botschaften einerseits und der kompetenten Beurteilung durch die Fachbeamten der Ministerien, durch die Wissenschaft oder durch die Verbände andererseits.

2. Bereits unmittelbar nach der Bundestagswahl vollzog die Bundesregierung einen abrupten Wandel der Positionen in allen untersuchten Politikbereichen. Dieser gravierende Wandel erfolgte in extrem kurzem Zeitabstand. Innerhalb von vier Wochen nach der Bundestagswahl waren alle Positionen neu beschrieben und standen zur ursprünglichen Vorwahlbotschaft der Bundesregierung im Widerspruch oder gaben eine völlig veränderte Perspektive wieder.

II. Komplexität des Untersuchungsgegenstands

Beim Bundeshaushalt sowie bei der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung handelt es sich um komplexe volkswirtschaftliche Rechen- und Regelsysteme. Die Frage der Einhaltung der Stabilitätskriterien des EG-Vertrages und des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes kann nur durch eine umfassende volkswirtschaftliche Analyse beantwortet werden.

Zur Bewertung solcher Systeme werden zum einen Statistiken herangezogen. Sie stellen eine Momentaufnahme dar und sind die unumgängliche Ausgangsbasis eines jeden Bewertungsprozesses. Entscheidend ist, dass diese Statistiken verlässlich sind und zeitgerecht vorliegen. Wenn diese Voraussetzungen nicht erfüllt sind, muss jede Beurteilung volkswirtschaftlicher Daten zu Fehleinschätzungen führen.

Zu einer Bewertung der hier angesprochenen Regelsysteme und Zahlenwerke gehört zum anderen eine Analyse des gesamtwirtschaftlichen Umfeldes. Hier kommt eine Fülle von Einflussfaktoren zum Tragen, die zudem von System zu System unterschiedlich sind. Es müssen insbesondere die konjunkturellen Einflüsse, die strukturellen Bedingungen sowie Sonderfaktoren herangezogen und bewertet werden. Dies lässt Raum für Interpretationen. Zu einer Bewertung gehört schließlich die Einschätzung von Perspektiven. Hier werden die Interpretationsspielräume noch größer.

III. Die Meinungsbildung in den Ministerien

Eine fundierte Beurteilung der hier angesprochenen volkswirtschaftlichen Regel- und Zahlenwerke, eine sachgerechte Aufzeichnung der Zusammenhänge und eine angemessene Einschätzung der Interpretationsspielräume sind nur mit Hilfe hoch spezialisierter Fachleute möglich. Die Politik wäre, auf sich allein gestellt, überfordert. Sie tut deshalb gut daran, sich in der eigenen Interpretation von Sachverhalten nicht allzu weit von den Fachleuten zu entfernen. Missachtet sie dieses Gebot, so werden die Ankündigungen von Politikern über kurz oder lang von der Wirklichkeit widerlegt – ein Phänomen, das sich schon häufiger ereignet hat. Nicht zuletzt die Arbeit dieses Untersuchungsausschusses hat dies deutlich gemacht.

Zur Fundierung der Urteilsbildung stützt sich die Regierung in erster Linie auf die Fachkompetenz ihrer Beamten und zusätzlich auf wissenschaftliche Gutachten und Kommissionen. Kennzeichen für die Ministerien ist eine tiefgehende Untergliederung, die die Zuständigkeitsbereiche möglichst klar in Abteilungen, Unterabteilungen und Referate abgrenzt. Die Abteilungsleiter, Unterabteilungsleiter und Referatsleiter sind in der Regel hochqualifizierte Fachleute. Sie verfügen nicht nur über das notwendige Grundwissen ihres Fachgebietes, sie sind auch eingebunden in den aktuellen Dialog mit der Wissenschaft, den Verbänden oder den

internationalen Organisationen. Sie sind es auch, die die Ergebnisse externer Beratung einzuordnen wissen und sie für die Ministerin oder den Minister aufbereiteten und mit einer Stellungnahme versehen.

Die Arbeit des Untersuchungsausschusses hat eine klare Divergenz zwischen den Bewertungen der Fachleute und denen der politischen Leitungsebene gezeigt. Die Bundesregierung und ihre Minister haben sich in den hier angesprochenen Politikbereichen zum Teil weit von dem Rat ihrer fachkompetenten Beamten entfernt und von den vorhandenen Interpretationsspielräumen umfassend, ja missbräuchlich Gebrauch gemacht.

Unmittelbar nach der Bundestagswahl trat ein, was vorauszusehen war. Die Politik wurde von der Wirklichkeit widerlegt – und zwar in rasantem Tempo.

IV. Die einzelnen Beweisergebnisse

1. Situation des Bundeshaushalts und Einhaltung des Maastricht-Kriteriums im Jahre 2002 (Bundesministerium der Finanzen)

In den Monaten vor der Wahl hat der Finanzminister in vielfältigen Beiträgen seine politische Botschaft wiederholt, die sich dahingehend zusammenfassen lässt,

– dass der Bundeshaushalt 2002 solide finanziert sei,
– dass man nicht in eine höhere Neuverschuldung ausweiche,
– dass die im Haushalt 2002 beschlossene Neuverschuldung von 21,1 Mrd. € nicht überschritten werde,
– dass die Kriterien des europäischen Stabilitätspaktes eingehalten würden.

Die Ausführungen dazu im Sondervotum der CDU/CSU-Fraktion belegen dies mit zahlreichen Zitaten.

Richtig ist zwar, dass der Finanzminister schon bei der Einbringung des Haushalts 2002 im November 2001 dargelegt hatte, dass der Haushalt *„auf Kante genäht“* sei. Richtig ist auch, dass der Finanzminister im Zusammenhang mit der Maastrichtproblematik immer mal wieder darauf hingewiesen hat, dass es *„eng“* würde *(s. Dritter Teil C.II.1. und C.III.1.)*.

Richtig ist aber auch, was die Bewertung der Mehrheitsfraktionen in diesem Zusammenhang unerwähnt lässt, dass dieser Sachverhalt nicht im Vordergrund seiner Botschaften stand. Beispielhaft sei auf die Haushaltsdebatte des Deutschen Bundestages am 12. September 2002 hingewiesen, wo Finanzminister Eichel wörtlich sagte:

> *„Wir sind auf dem Wege zu einem gesamtstaatlichen Haushalt ohne neue Schulden und zu einem Bundeshaushalt ohne Neuverschuldung.“*

oder

> *„Wir stehen trotz aller Finanzenge fest zum Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (...)“ (Plenarprotokoll 14/252 des Deutschen Bundestages vom 12. September 2002).*

In dieser Haushaltsdebatte verkündete der Finanzminister darüber hinaus:

> *„Nach 21,1 Mrd. Euro in diesem Jahr bleibt es bei der für 2003 geplanten Neuverschuldung in Höhe von 15,5 Mrd. Euro“ (a.a.O.).*

Eichel erwähnte jedoch nicht, dass er unter den von ihm genannten Zahlen die Sollzahlen verstand. Bei seiner Vernehmung im Ausschuss erklärte Staatssekretär Dr. Overhaus: *„jeder Abgeordnete im Plenum habe gewusst, dass die Zahl 21,1 Mrd. Euro natürlich nur die Sollzahl habe sein können“ (s. Zweiter Teil, B. X. 1.)*.

Es ist höchst unwahrscheinlich, dass sich eine nennenswerte Anzahl von Abgeordneten dessen bewusst gewesen ist. Die Öffentlichkeit, an die die Botschaft Eichels gerichtet war, wusste es mit Sicherheit nicht.

Ein anderes Beispiel dieser Art von Irreführung der Öffentlichkeit durch bewusste sprachliche Unschärfen zeigte die ARD-Sendung „Ihre Wahl“ am 17. September 2002. Dort erklärte Finanzminister Eichel auf die Frage nach der Wahrung der Kriterien des europäischen Stabilitätspaktes: *„Ich bin sicher, es gibt keinen „blauen Brief“ aus Brüssel.“* Seine Antwort war zwar objektiv nicht falsch. Denn das Verfahren (des „blauen Briefes“ nach Art. 99 EG-Vertrag) war bereits im Frühjahr abgeschlossen worden, ohne dass eine solche Mahnung ausgesprochen worden war. Die Bundesregierung hatte dies mit erheblichem politischem Druck verhindert. Der Öffentlichkeit aber, an die diese Botschaft gerichtet war, sind die komplexen Bestimmungen der Maastricht-Kriterien und des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes nicht bekannt. Für sie stand und steht im Zweifel der Begriff „blauer Brief“ für die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes insgesamt. Es drängt sich die Vermutung auf, dass der Finanzminister genau dieses Missverständnis einkalkuliert hat, zumal er ja nach der Einhaltung der Stabilitätskriterien gefragt worden war.

Im Gegensatz zu diesen Wertungen des Ministers stehen die Analysen und Bewertungen der Referate des Bundesfinanzministeriums. Beispielhaft sei hier darauf hingewiesen, dass das für die Haushaltsführung zuständige Referat II A 2 bereits am 17. Juli 2002 zu dem Ergebnis kam, dass die Nettokreditaufnahme im Jahre 2002 rechnerisch von 21,1 Mrd. € auf 33,1 Mrd. € steige *(Dokument Nr. 26)*.

An diesem Votum änderte sich bis zur Bundestagswahl nichts. Die politische Leitung des Bundesfinanzministeriums sah, als sie sich mit den Zahlen befasste, keine Veranlassung, die Öffentlichkeit und das Parlament darüber zu informieren *(s. Zweiter Teil, B. VII. 3. c) und d))*.

Ebenfalls Mitte Juli unterrichtete der für die „Maastricht-Meldung“ zuständige Leiter des Referats I A 4, Dr. Hanke, die Leitung des Hauses mündlich, dass sich das rechnerische Defizit nunmehr auf 3,3 bis 3,4% des BIP erhöht habe *(s. Zweiter Teil, C. IV. 2.)*.

Nach der Wahl, am 16. Oktober 2002, räumte Finanzminister Eichel dann im ZDF-„heute-journal“ ein, dass sich alle seine vor der Wahl erklärten Botschaften nicht mehr halten ließen:

> *„Ich habe gerade die Steuereinnahmen für den September auf den Tisch bekommen (...). Damit muss ich wohl davon ausgehen, dass wir das Drei-Prozent-Kriterium nicht werden halten können. (...) Das heißt dann aber auch, dass wir möglicherweise einen Nachtragshaushalt machen werden.“*

2. Finanzlage der gesetzlichen Krankenversicherung im Jahre 2002 (Bundesministerium für Gesundheit)

Auch im Gesundheitsbereich findet sich die gleiche Problematik wie in den übrigen vom Untersuchungsausschuss behandelten Politikfeldern. Die Untersuchungen zeigten eine signifikante Diskrepanz zwischen den Informationen, welche die Ministerin der Öffentlichkeit mitteilte und denen, die innerhalb des Ministeriums vorhanden waren.

Während die Ministerin den ganzen Sommer über die Öffentlichkeit im Glauben ließ, dass die Beiträge stabil und unter 14 % bleiben und der Haushalt der GKV ausgeglichen sein würde, mehrten sich in der Fachwelt bereits die kritischen Stimmen.

Roland Sing, Vorstandsvorsitzender der AOK Baden-Württemberg, informierte mit Schreiben vom 5. August 2002 das Ministerium, dass seiner Ansicht nach die Beitragssätze nicht bei durchschnittlich 14 % zu halten seien. Dabei beziehe sich die schwierige Finanzlage und bevorstehende Beitragssatzerhöhungen nicht allein auf seine Kasse, sondern auch auf weitere Ersatz-, Betriebs- und Innungskrankenkassen *(Dokument Nr. 89).*

Dr. Rainer Daubenbüchel, Präsident des Bundesversicherungsamtes, mahnte die bundesunmittelbaren Krankenversicherungsträger aufgrund von Anfragen verschiedener Kreditinstitute mit Schreiben vom 28. August 2002, keine Kredite für die laufenden Ausgaben aufzunehmen. Dieses Schreiben wurde auch an das Gesundheitsministerium gesandt *(Dokument Nr. 88).* Nach dem Sozialgesetzbuch V dürfen die Krankenkassen lediglich sog. Kassenverstärkungskredite zur Überbrückung vorübergehender Liquiditätsengpässe aufnehmen, nicht aber Deckungskredite zur Finanzierung laufender Ausgaben. Diese strukturellen Defizite müssen laut § 220 Abs. 2 SGB V durch eine Anhebung des Beitragssatzes ausgeglichen werden.

Prof. Dr. Dr. Bert Rürup warnte in einem Focus-Interview am 8. September 2002 „vor nicht absehbaren Finanzrisiken für die Krankenversicherung“.

Neben den Warnungen der Fachwelt lagen dem Ministerium aber auch die Ergebnisse der Finanzschätzungen der GKV des ersten Halbjahres 2002 vor. Darüber informierte der Leiter des Referats 228 am 30. August 2002 die Ministerin:

> *„Auch unter Berücksichtigung der aus den Beitragssatzanhebungen resultierenden Mehreinnahmen von bis zu 3 ½ Mrd. Euro im Jahr 2002 und zu erwartender günstigerer Grundlohnentwicklung im weiteren Jahresverlauf, sind zusätzliche ausgabenseitige Einsparungen vor allem im Arzneimittelbereich – die bislang nicht erkennbar sind – zur Stabilisierung der Finanzentwicklung der GKV unverzichtbar“ (Dokument Nr. 95).*

Zu den Arzneimittelausgaben schrieb er:

> *„Die neuesten Daten der ABDA lassen auch im Juli 2002 mit einer Zuwachsrate von 8,2 v.H. keine Trendwende, sondern eine erneute Beschleunigung der Ausgabenentwicklung erkennen“ (Dokument Nr. 95).*

Dass ein Defizit nicht mehr zu vermeiden war, stand nach den Beratungen des GKV-Schätzerkreis am 4. und 5. September 2002 fest:

> *„Für das mögliche Finanzergebnis des Jahres 2002 ergibt sich auf der Basis der neuesten Eckdaten unter Berücksichtigung des Defizits von 3 Mrd. Euro in 2001, der zu erwartenden jahresdurchschnittlichen Beitragssatzanhebung von 0,4 Prozentpunkten in 2002 mit Mehreinnahmen von rd. 3 ½ Mrd. Euro und den Eckdaten zu den Grundlohn- und Ausgabensteigerungen rechnerisch ein Defizit von 1 bis 1 ½ Mrd. Euro. Ein ausgeglichenes Finanzergebnis würde demnach neben den zu erwartenden Verbesserungen auf der Einnahmeseite erhebliche zusätzliche Einsparungen auf der Ausgabenseite – insbesondere im Bereich der Arzneimittelversorgung voraussetzen“ (Dokument Nr. 102).*

Diese neuen Erkenntnisse und die daraus resultierende Schlussfolgerung, dass man ein ausgeglichenes Finanzergebnis nicht mehr ernsthaft erwarten konnte, verschwieg die Ministerin sowohl dem Bundestag (am 12. September 2002 berichtete sie dem Gesundheitsausschuss über „die aktuelle Lage der Finanzentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung“) als auch der Öffentlichkeit.

Die Ausführungen der Ministerin vor dem Untersuchungsausschuss zur Genese des Vorschaltgesetzes sind in höchstem Maße unglaubwürdig.

Vor der Wahl hatte Bundesministerin Schmidt jegliche Mutmaßungen über ein solches Beitragssatzsicherungsgesetz zurückgewiesen. Doch bereits acht Tage nach der Bundestagswahl, am 30. September 2002, kündigte die Ministerin in einem Interview mit der Frankfurter Rundschau an, dass sie ein Vorschaltgesetz für notwendig halte, um die Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung zu stabilisieren. Gleichzeitig wurde bekannt, dass das BMG mit einem Defizit von 1 bis 1,5 Mrd. € für das Jahr 2002 rechnet.

In ihrer Befragung durch den Untersuchungsausschuss behauptete die Ministerin, dass diese Erkenntnis auf Zahlen beruhe, die sie zwischen dem 23. und dem 29. September 2002 erhalten habe. Spätere Zeugenbefragungen ergaben jedoch, dass bereits am 24. September 2002 mit den Arbeiten an diesem Vorschaltgesetz begonnen worden ist. Dies belegen diverse Vermerke vom 25. September 2002 aus der Abteilung 2 des damaligen BMG mit den Titeln *„Vorschaltgesetz für eine künftige Gesundheitsreform“, „Vorbereitung eines Vorschaltgesetzes“, „Besprechung am 24. September 2002“ (Dokument Nr. 106).*

Diese Erkenntnisse verkürzen den angeblichen Zeitraum nach der Wahl, in der die Ministerin laut ihrer Aussage neue Informationen über die Finanzsituation der GKV erhalten habe, auf weniger als zwei Tage.

Es ist daher mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auszuschließen, dass der Ministerin nicht schon vor der Wahl die Unabweislichkeit eines Beitragssatzsicherungsgesetzes in Form eines nicht zustimmungsbedürftigen Vorschaltgesetzes bewusst war. Ihre gegenteiligen Aussagen hat sie jedoch in der Öffentlichkeit vor der Wahl nicht korrigiert.

In einem Brief an den Vorsitzenden des Untersuchungsausschusses vom 9. Mai 2003 schränkte Bundesministerin Schmidt ihre vorherige Zeugenaussage dahingehend ein, dass sich ihre in der Franfurter Rundschau (FR) wiedergegebene Aussage lediglich auf eine Maßnahme zur Ausgabenbegrenzung im Bereich der Arzneimittelversorgung

beschränkt habe. Auch diese Schutzbehauptung konnte durch die Auswertung der beigezogenen Dokumente widerlegt werden. Den Akten ist zu entnehmen, dass in der Hausbesprechung vom 24. September 2002 bereits weitergehende Maßnahmen geplant waren: *„Begleitmaßnahmen für alle Leistungssektoren", „Anhebung der Versicherungspflichtgrenze für Berufsanfänger", „Begrenzung der Verwaltungskosten der Krankenkassen" (Dokument Nr. 103).*

Mithin steht nach der Beweisaufnahme fest, dass die damalige Bundesministerin für Gesundheit, Ulla Schmidt, die Öffentlichkeit und den Deutschen Bundestag über die tatsächliche Finanzlage der gesetzlichen Krankenversicherungen zumindest unvollständig informiert hat.

Eine Falschaussage der Ministerin vor der Bundestagswahl konnte insofern nicht nachgewiesen werden, als sie jegliche ihrer Äußerungen zur Beitragsstabilität vom Einhalten der Ausgabendisziplin oder vom Verhalten der großen Krankenkassen abhängig gemacht hatte. Sie verwies immer auf die Unsicherheitsfaktoren wie die Ausgabensteigerungen bei den Arzneimittel- und Krankenhauskosten, die ungewissen Auswirkungen der Inanspruchnahme der Riester-Rente zum Jahresende und auf die Unwägbarkeiten der Konjunkturentwicklung. Als die Unsicherheiten aber zunehmend zur Gewissheit wurden, dass ein ausgeglichenes Finanzergebnis nicht mehr erreicht werden könne, informierte die Ministerin die Öffentlichkeit und das Parlament darüber nicht.

Bundesministerin Schmidt ist ferner vorzuwerfen, dass sie vor dem Untersuchungsausschuss insofern die Unwahrheit gesagt hat, als sie behauptete, die Notwendigkeit eines Vorschaltgesetzes beruhe auf neuen Erkenntnissen, die sie erst zwischen dem 23. und dem 29. September 2002 erhalten habe und beschränke sich lediglich auf eine Maßnahme zur Ausgabenbegrenzung.

Die beigezogenen Akten widerlegen diese Behauptungen eindeutig.

3. Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahre 2002 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales)

Der damalige Bundesminister für Arbeit und Soziales, Walter Riester, war frühzeitig darüber informiert, dass die Beiträge in der gesetzlichen Rentenversicherung mit großer Wahrscheinlichkeit steigen werden. Diese Informationen hat er bis zur Bundestagswahl der Öffentlichkeit und dem Parlament vorenthalten.

Sein Sprecher ging harsch gegen anderslautende Einschätzungen vor – auch wenn diese mit der Auffassung der Fachreferate des BMA vollkommen im Einklang standen. Dies zeigte sich in der Reaktion auf ein Interview, welches Prof. Dr. Franz Ruland, der Geschäftsführer des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR), der Neuen Osnabrücker Zeitung am 23. August 2002 gegeben hatte. In diesem Interview, das am folgenden Tag abgedruckt wurde, gab Prof. Dr. Ruland die Einschätzung, dass der Rentenbeitragssatz über die von der Regierung prognostizierte Marke steigen werde. Wörtlich sagte er: *„Nach den neuesten Zahlen ist meiner Einschätzung nach der Anstieg des Beitragssatzes aber nun leider nicht mehr auf 19,3 Prozent zu begrenzen; er wird darüber liegen" (Dokument Nr. 130).*

Diese Aussage wurde von dem Sprecher des Arbeitsministeriums als „reine Spekulation" *(„Die Welt" vom 3. September 2002 zitiert ihn mit „unverantwortliche Spekulation")* zurückgewiesen: *Bis zu einem Rentenbeitragssatz von 19,3 Prozent habe der Bund Vorsorge getroffen, um seinen Anteil an höheren Sätzen abzufangen. „Wir sind überzeugt, dass das reicht" (Frankfurter Rundschau, 26. August 2002).*

Noch in der Bundestagsdebatte am 12. September 2002 sagte Bundesminister Walter Riester:

> *„Die Umsetzung dieser Vorschläge würde uns erneut in den alten Zustand zurückfallen lassen, dass Beiträge steigen und Leistungen sinken. Ich kann Ihnen sagen: Die jetzige Regierung steht davor; das wird nicht passieren." (Plenarprotokoll 14/252 des Deutschen Bundestages vom 12. September 2002).*

Seit Anfang Juni war im zuständigen Referat des BMA bekannt, dass der Beitragssatz von 19,3 Prozent in der Rentenversicherung mit großer Wahrscheinlichkeit nicht mehr zu halten war.

Grundlage dieser Einschätzung war die Entwicklung der Pflichtbeiträge bis einschließlich Mai 2002, die im Vergleich zum Vorjahr lediglich um 0,5 Prozent gestiegen waren. Bei der Schätzung der Pflichtbeitragseinnahmen für das zweite Halbjahr sollten die nach Halbjahren getrennte Lohnsummenschätzung der Wirtschaftsforschungsinstitute (+1,6 % im 1. Halbjahr, +2,5 % im 2. Halbjahr) in der Weise berücksichtigt werden, dass auch bei den Erwartungen der Rentenversicherungseinahmen das zweite Halbjahr um 0,9 Prozent besser ausfalle als das erste *(Dokument Nr. 114).* Bei den hinter den Erwartungen zurückgebliebenen Ergebnissen des ersten Halbjahres hatte diese Rechnung natürlich auch Auswirkungen auf das Gesamtjahr.

Am 11. Juni 2002 informierte der Leiter des Referates I b 1 des damaligen Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung die Leitungsebene in einer Ministervorlage über die *„Finanzentwicklung der ArV/AnV unter Berücksichtigung der Beitragseingänge bis Mai 2002"*:

> *„Unter diesen Annahmen ergibt sich für 2003 ein Beitragssatz zur ArV/AnV in Höhe von 19,6 v.H. mit einem Reserveüberschuss von lediglich 11 Mio. Euro. (...) Unterstellt man eine verstärkte Inanspruchnahme der Entgeltumwandlung aus Einmalzahlungen (Weihnachtsgeld), (...) ergäbe sich ein Beitragssatz von 19,7 v.H." (Dokument Nr. 114).*

Damit war bereits im Juni für die Mitarbeiter des zuständigen Referates klar, dass der Beitragssatz von 19,3 Prozent nicht zu halten war.

Alle folgenden Aktionen des BMA zielten darauf ab, das Bekanntwerden dieser Einschätzung zu verhindern, bzw. Gegenrechnungen zu erstellen, die diese Entwicklung zumindest anders aussehen ließen.

Als Reaktion auf diese Berechnungen wurden im BMA verschiedene Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt und diskutiert:

Eine der erwogenen Handlungsalternativen war tatsächlich, den ungünstigen Prognosen durch die *„Nichtteilnahme des BMA an der Juli-Schätzung"* zu entgehen. Dieser Vorschlag findet sich als *„Lösungsweg zur Vermeidung von 19,6"* in einer Vorlage für Staatssekretär Anzinger vom 19. Juni 2002

„Aktuelle Finanzlage der Rentenversicherung/Beitragssatz 2003“ (Dokument Nr. 115).

Das Ministerium entschloss sich schließlich doch dazu, an der Sitzung des Schätzerkreises der Rentenversicherer vom 25. bis 27. Juni 2002 teilzunehmen. Um die eigenen Erwartungen an die Entwicklung des Beitrags der Rentenversicherung halten zu können, entschied sich die Leitung des Hauses dazu, die eigenen Prognosen zur Lohnentwicklung „stimmig“ zu machen. Da die tatsächliche Entwicklung des ersten Halbjahres schlechter als erwartet ausgefallen war, musste nun die Prognose für das zweite Halbjahr umso stärker angehoben werden. Da der Lohnzuwachs im ersten Halbjahr lediglich 0,3 statt 1,6 Prozent betragen hatte, musste er für die zweite Jahreshälfte statt der zu Jahresbeginn prognostizierten 2,4 Prozent mit 3,2 Prozent angenommen werden *(Dokument Nr. 116).*

Diese willkürliche Anpassung der Prognosen an das gewünschte Ergebnis sprach Staatssekretär Dr. Achenbach mit seinem Kollegen aus dem BMF, Dr. Overhaus, ab. Diese neue Prognose wurde am 26. Juni 2002 in die laufenden Beratungen des Schätzerkreises hineingetragen und führte im Ergebnis zu zwei Varianten der Beurteilung der Entwicklung der Rentenversicherungsbeiträge – einer optimistischen und einer pessimistischen *(20. Sitzung, Protokoll Dr. Achenbach, S. 42).*

Über den Umgang mit den Ergebnissen der Schätzerkreissitzung gibt folgender Vorgang innerhalb des BMA beredtes Zeugnis:

In einem Entwurf einer Ministervorlage über die Ergebnisse der Schätzerkreissitzung vom 25. bis 27. Juni 2002 berichtet das Referat I b 1 über die *„Finanzentwicklung der ArV/AnV unter Berücksichtigung der Beitragseingänge bis Mai 2002 – Beitragssatz 2003“.* Dieser Vermerk enthält die abschließende Einschätzung:

> *„Abteilung I weist darauf hin, dass die Annahmen zu Variante 2 sehr optimistisch sind und dass deshalb Ende Oktober voraussichtlich ein deutlich höherer Beitragssatz als 19,3 v.H. für 2003 festzulegen sein wird“ (Dokument Nr. 120).*

Diese Passage wurde von Staatssekretär Anzinger nach Rücksprache mit Staatssekretär Dr. Achenbach gestrichen *(Dokument Nr. 120).* Diese Streichung erfolgte jedoch nicht – dies ergaben die Zeugenvernehmungen – weil man sie für falsch hielt, sondern weil sie zu brisant waren *(20. Sitzung, Protokoll Dr. Achenbach, S. 30 f.).* Dies belegt eine E-Mail des Leiters der Abteilung I vom folgenden Tag:

> *„Die „Botschaft“ wurde allerdings gestern Abend noch in Rspr. mit Min. deutlich angesprochen“ (Dokument Nr. 121).*

Dieser Vorgang ist auch ein Beweis dafür, dass Bundesminister Riester über die wahre finanzielle Lage in der GKV frühzeitig Bescheid wusste.

Bereits am 15. November 2002 – also nicht einmal zwei Monate nach der Wahl – verabschiedete der Bundestag mit den Stimmen der Regierungskoalition eine Vielzahl von Gesetzen in den Bereichen Rentenversicherung und Gesundheitswesen. Der Beitrag in der gesetzlichen Rentenversicherung wurde auf 19,5 Prozent des Bruttogehalts erhöht. Darüber hinaus wurde die Beitragsbemessungsgrenze auf 5100 Euro erhöht, um das sich abzeichnende Defizit im Haushalt der Rentenversicherungsträger zu schließen. Zugleich wurden auch die Kriterien für die „Schwankungsreserve“ geändert. Bis zum Ende des Jahres 2002 galt, dass die Rentenversicherer 80 Prozent einer Monatsausgabe als gesetzliche Mindestreserve zurücklegen mussten. Zum 1. Januar 2003 wurde diese Anforderung auf 50 Prozent einer Monatsausgabe gesenkt.

4. Kenntnis und Bewertung der einzelnen Politikbereiche im Bundeskanzleramt

Vor der Bundestagswahl wurden von Seiten des Bundeskanzlers gegenüber der Öffentlichkeit keine Positionen vertreten, die von denen der Fachminister abwichen.

Die Vernehmung der Zeugen aus dem Bundeskanzleramt hat gezeigt, dass es einen regelmäßigen Meinungsaustausch mit den Fachministerien auf Arbeitsebene gab. Es ist daher davon auszugehen, dass das Bundeskanzleramt über die problematische Lage des Haushalts und der Sozialversicherungssysteme grundsätzlich informiert war. Das impliziert, dass darüber auch der Leitung des Hauses berichtet wurde. Rückfragen von Seiten der Leitung hat es – jedenfalls der Aktenlage nach – aber nicht gegeben. Die Aussagen der Zeugen Klein, Claßen und Dr. Pfaffenbach bestätigten diese Feststellung, zum Teil auch die Vernehmung des Chefs des Bundeskanzleramtes, Staatssekretär Dr. Steinmeier.

Finanzminister Hans Eichel und Gesundheitsministerin Ulla Schmidt haben vor dem Ausschuss bekundet, dass sie über die im jeweiligen Hause diskutierten problematischen Zahlen zum Haushalt und zur Finanzlage der Sozialversicherungssysteme nicht mit dem Bundeskanzler gesprochen haben, was dieser wiederum bei seiner Vernehmung bestätigte *(s. auch Zweiter Teil, C. VI. 3. a) und b)).*

Dieses Ergebnis der Vernehmungen der Zeugen aus dem Kanzleramt ebenso wie die Einlassungen des Bundeskanzlers in diesem Zusammenhang erscheinen wenig glaubwürdig. Wäre es so, wie vor dem Untersuchungsausschuss dargestellt wurde, vermittelte sich der Eindruck, dass der Bundeskanzler und sein Amt bei zentralen Fragen des Staatswesens gemessen am Wissensstand seiner Minister geradezu desinformiert gelassen wurden.

Für diesen erstaunlichen Sachverhalt gibt es lediglich zwei Erklärungen: Entweder haben der Bundeskanzler und die übrigen Zeugen aus dem Kanzleramt gegenüber dem Untersuchungsausschuss – und auch gegenüber der Öffentlichkeit im Jahr 2002 – über ihre Kenntnisse der finanziellen Lage des Bundeshaushalts und der sozialen Sicherungssysteme falsche oder unvollständige Aussagen gemacht.

Oder aber, er und seine Mitarbeiter waren tatsächlich so schlecht informiert über die Finanzlage in dem betreffenden Zeitraum. Dies wäre unverantwortlich, angesichts der immensen Bedeutung, die gerade die in Frage stehenden Politikbereiche für die Zukunft unseres Landes haben.

Dass der Bundeskanzler zumindest in manchen Teilbereichen besser informiert war, als er es vor dem Untersuchungsausschuss angegeben hat, zeigen seine Auftritte beispielsweise in den Fernsehduellen. Hier vermittelte er zumindest den Eindruck, über Kenntnisse der vollen Problematik zu verfügen. Das ist auch naheliegend. Schließlich

ist es die Aufgabe des Kanzleramtes, genau diese Informationen zu beschaffen, aufzubereiten und dem Bundeskanzler mitzuteilen.

Offensichtlich gibt es andere Kanäle des Informationsflusses, deren Untersuchung vom Auftrag des Ausschusses möglicherweise nicht abgedeckt ist. Dafür spricht auch, dass die Unterlagen, die dem Ausschuss vom Kanzleramt zur Verfügung gestellt wurden, nicht nur inhaltlich, sondern bereits vom Umfang her äußerst dürftig waren.

V. Gesamtergebnis

Die Bundesregierung, namentlich der Bundeskanzler und die für Finanzen und die Sozialsysteme verantwortlichen Minister haben die bei der Bewertung der Haushaltslage und der Situation der Sozialversicherungssysteme vorhandenen Interpretationsspielräume missbraucht. Sie haben die zwar unscharfen, aber noch zulässigen Grenzen der politisch gefärbten Deutung der Sachverhalte überschritten. Das ist durch die Beweiserhebung, insbesondere die beigezogenen Akten, hinreichend belegt.

Mit dem bewussten und zielgerichteten Festhalten an veralteten Prognosen und der Ausgabe von vagen Hoffnungen als gesicherte Erkenntnisse wurden Parlament und Wähler vorsätzlich getäuscht.

Somit hat sich die im Untersuchungsauftrag formulierte Beweisfrage einer falschen oder unzureichenden Information des Bundestages und der Öffentlichkeit durch Mitglieder der Bundesregierung erweisen lassen.

Der Bundesregierung gelang es, die Widersprüche zwischen dem Urteil der Fachbeamten des Ministeriums und ihren öffentlichen Aussagen bis zum Wahltag zu verdecken. Ein Instrument dafür war die Ablenkung der öffentlichen Diskussion in andere wichtige Themenbereiche. Die Bundesregierung ergriff diese Chance vor allem mit den Themen Irak-Krieg und Flutkatastrophe *(s. Zweiter Teil, XI. 3. a) und b)).*

In dieses Bild passt die vor dem Untersuchungsausschuss gemachte Äußerung des Chefs des Bundeskanzleramtes, Staatssekretär Dr. Steinmeier, wonach Fragen der finanziellen Lage der Renten- und Krankenversicherung in seiner *„Wahrnehmungsskala (...) nicht so weit oben“* standen *(30. Sitzung, Protokoll Dr. Steinmeier, S. 8).*

Zum Beleg des Vorwurfs einer Täuschung der Öffentlichkeit lässt sich auch anführen, der fundamentale und vor allem rasche Positionswechsel der Bundesregierung nach der Wahl. Schon am 16. Oktober 2002 wurde der neue Koalitionsvertrag geschlossen. Sein Kennzeichen war, dass er in allen hier angesprochenen Politikbereichen neue Positionen definierte, die zu den bisherigen im Widerspruch standen oder eine völlig veränderte Perspektive zeichneten. Dieser schnelle Meinungswandel ist ein starkes Indiz dafür, dass die Regierung um die desolate Lage der Staatsfinanzen und der Sozialversicherungssysteme schon vor der Bundestagswahl wusste, ihr Wissen aber vor der Öffentlichkeit und dem Bundestag bewusst verschwiegen hat.

Die Arbeit des Untersuchungsausschusses hat gezeigt, dass diese Strategie von allen drei Ministern, deren Verantwortungsbereiche Gegenstand der Untersuchung waren, verfolgt wurde. Der Untersuchungsausschuss konnte aber nicht mit hinreichender Sicherheit nachweisen, dass der Bundeskanzler und die Minister ressortübergreifend ihre Strategie ausdrücklich im Kabinett oder im Koalitionsausschuss abgestimmt hatten. Lediglich Äußerungen des damaligen Abgeordneten und haushaltspolitischen Sprechers von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Oswald Metzger, bei einem Interview am 19. November 2002 beim ZDF-Journal „Frontal 21“ ließen sich in diesem Sinne interpretieren. Dort sagte er:

> *„... und dass wir nicht die Einnahmen erreichen, und die Ausgabenlinie halten können, aus der Planung, das war von vorneherein klar, aber man durfte es nicht sagen, also das galt praktisch als Verstoß gegen den Kodex“.*

Hiervon unabhängig gilt: Angesichts der vielfältigen Kontakte der handelnden Personen, sei es im Kabinett, im Bundestag, auf der Parteiebene oder bei Veranstaltungen, und angesichts der identischen Zielrichtung aller hier behandelten politischen Botschaften, nämlich dass der Bundeshaushalt solide gestaltet sei, die Finanzen der Sozialversicherungssysteme ausgeglichen seien und Beitragserhöhungen nicht anstünden, drängt sich der Eindruck einer „konzertierten Aktion“ geradezu auf - wenn nicht im Kabinettsrahmen, so doch auf Parteiebene, was aber nicht ausdrücklich Untersuchungsgegenstand war.

VI. Beurteilung der Bewertung der Berichterstatter der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie des Sondervotums der CDU/CSU-Bundestagsfraktion

1. Zum Feststellungs- und Verfahrensteil

Eine Einigung auf einen gemeinsam von allen Fraktionen getragenen Feststellungs- und Verfahrensteil des Abschlussberichtes des 1. Untersuchungsausschusses ist nicht gelungen (Dass dies hinsichtlich des Bewertungsteils gelingen würde, war angesichts des Untersuchungsgegenstandes von Beginn an praktisch ausgeschlossen). Trotz langer und intensiver Verhandlungen über die genaue Ausgestaltung des vom Sekretariat vorgelegten Entwurfs des Feststellungsteils und zu einem Zeitpunkt, als auf der Arbeitsebene bereits eine Einigung erzielt worden war, teilte die CDU/CSU-Fraktion überraschend mit, dass sie den überarbeiteten Entwurf des Sekretariats nicht mittragen werde – obwohl in diesen mehrere Änderungsvorschläge von CDU/CSU eingeflossen waren.

Die FDP-Fraktion kann sich dem Sondervotum der CDU/CSU-Fraktion in erster Linie deshalb nicht anschließen, weil die saubere Trennung und formale Unterscheidung zwischen objektivem Sachverhalt und subjektiver Bewertung nach Auffassung der FDP-Fraktion für eine nachvollziehbare Urteilsfindung unabdingbar ist und der gängigen rechtsstaatlichen Praxis, auch bei früheren Untersuchungsausschüssen, entspricht. Insofern ist es der Anspruch des Sondervotums der FDP-Bundestagfraktion, einen möglichst objektiven und differenzierten Eindruck von den Ergebnissen dieses Untersuchungsausschusses zu geben.

Aus diesem Grund hält die FDP-Fraktion fest an dem auf Arbeitsebene abgestimmten, vom Sekretariat des Untersuchungsausschusses vorbereiteten Feststellungs- und Verfahrensteil. Dieser gibt zwar nicht in allen Punkten die

Schwerpunktsetzung des Berichterstatters der FDP-Fraktion wieder, doch ist im Interesse der Übersichtlichkeit und Klarheit des Untersuchungsergebnisses der getroffene Kompromiss einem eigenen Feststellungsteil der FDP-Fraktion vorzuziehen.

2. Zu den Bewertungsteilen

a) *Bewertungen von SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN*

Die FDP-Fraktion widerspricht der Bewertung seitens der Berichterstatter von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Angesichts der Ergebnisse der Zeugenvernehmungen ist es nicht nachvollziehbar, wie SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN in ihrer Bewertung zu dem Ergebnis kommen, die mit dem Untersuchungsauftrag erhobenen Vorwürfe seien vollständig ausgeräumt. Ihr Bericht, Dritter Teil, Bewertung, spiegelt die Erörterungen und Zeugenvernehmungen des Ausschusses nur bedingt wider. Zum Teil werden Fragen aufgeworfen, die im Ausschuss kaum oder gar keine Rolle spielten. Zum Teil widersprechen die Ausführungen dem Ergebnis der Beweiserhebung. Dazu seien hier drei Beispiele angeführt:

1. In der Bewertung von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird nachdrücklich und immer wieder auf vielen Seiten darauf verwiesen, dass die Bundesregierung *„den Bundestag und die Öffentlichkeit über statistische Daten zur Situation des Bundeshaushalts und der Sozialversicherungssysteme regelmäßig und entsprechend der Staatspraxis unterrichtet (hat). Fehler in den Unterrichtungen oder den Veröffentlichungen konnten nicht festgestellt werden“ (vgl. Dritter Teil, A.).*

   Diese Frage war jedoch nicht Gegenstand der Untersuchungen des Ausschusses. Niemand im Ausschuss hat jemals vermutet oder behauptet, dass die Bundesregierung Statistiken manipuliert oder deren Veröffentlichung absichtlich verzögert habe.

2. In der Bewertung von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird behauptet, der Ausschuss habe festgestellt: *„Die interne Einschätzung des Bundesministeriums der Finanzen über das zu erwartende gesamtstaatliche Defizit (...) in der Abgrenzung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes entsprach genau diesen öffentlichen Äußerungen“ (vgl. Dritter Teil, A.).*

   Zum Einen zeigt sich hier erneut die Irreführung der Öffentlichkeit. Wer weiß in Deutschland schon zu unterscheiden zwischen dem Defizit nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und dem nach dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt? Die hier erkennbare Rabulistik mit der Zielsetzung der Irreführung ist eine Fortsetzung entsprechender Äußerungen von Bundesfinanzminister Hans Eichel vor der Wahl. Als Beispiele hierfür seien die Episode mit dem „blauen Brief“ und die Nennung von „Sollzahlen“ in der Haushaltsdebatte vom 12. September 2002 bereits angeführt. Hinzu kommt, dass im Finanzministerium sehr wohl schon frühzeitig, nämlich im Juli des Jahres 2002, berechnet worden war, dass nach dem damals absehbaren Verlauf des Haushalts das Maastricht-Kriterium überschritten würde *(vgl. Zweiter Teil, C. IV. 1. b) und 2., Vernehmung des Zeugen Dr. Hanke).*

3. In der Bewertung von SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN wird behauptet: *„Die von der Bundesregierung vor der Bundestagswahl geäußerte Erwartung, der Rentenversicherungsbeitragssatz 2003 würde bei 19,3% liegen, entsprach der festen Überzeugung des Bundesarbeitsministeriums und der zuständigen Abteilung im Bundeskanzleramt“ (vgl. Dritter Teil, A.).*

   Auch hier werden die Ergebnisse des Untersuchungsausschusses ausgeblendet. Zum Einen hat es, wie dargelegt, eine sehr kontroverse Diskussion im Arbeitsministerium um die Beitragssätze gegeben (Beitragssatz von 19,3 % oder 19,6 %, die sog. Varianten I und II, vgl. *Dokumente Nrn. 120 ff.).* Zum Anderen hat die zuständige Abteilung im Kanzleramt hierzu keine eigene Meinung gehabt. Vielmehr war die Arbeitsweise dort so, wie im Zweiten Teil, B XI. 1. dieses Berichtes im Zusammenhang mit den Erörterungen zur Haushaltslage dargelegt wird, dass die *„Fakten und Zahlen (des BMF) übernommen und in der Form von Vorlagen aufbereitet (würden)“.* Der Zeuge Tiemann, damals zuständiger Abteilungsleiter im Bundeskanzleramt, hat in seiner Vernehmung lediglich dargelegt, dass ihm die zwischen BMA und BMF abgestimmte Berechnungsmethode plausibel erschienen sei *(vgl. Zweiter Teil, E. 3. d), cc)).* Dies als *„feste Überzeugung“* zu interpretieren, heißt, die Wahrheit zurechtzubiegen.

b) *Bewertungen der CDU/CSU*

Was die Bewertungen der CDU/CSU-Fraktion in ihrem Sondervotum angeht, so entsprechen sie denen der FDP-Fraktion in weiten Teilen. Sie können aber nicht in allen Teilen von der FDP-Bundestagsfraktion getragen werden. Zum Einen führte eine unscharfe Trennung von Feststellungen zum Sachverhalt und Bewertungen im Sondervotum der CDU/CSU-Fraktion zu der Entscheidung, eine eigene Bewertung seitens der FDP-Fraktion abzugeben.

Zum Anderen fehlt es aus der Sicht der FDP-Fraktion im Sondervotum der Union an Hinweisen, die anerkennen, dass der Finanzminister und die Gesundheitsministerin gelegentlich ihre positiven Perspektiven – wenn auch meistens sprachlich etwas verdeckt – konditionierten oder einschränkten. Dafür stehen die Worte des Finanzministers, dass der Haushalt *„auf Kante genäht“* sei und es mit den Maastricht-Kriterien *„eng“* werden würde. Dafür stehen auch die wiederholten Äußerungen der Gesundheitsministerin, wonach die Perspektive einer ausgeglichenen Finanzlage der Krankenversicherung und stabiler Beitragssätze nur unter der Bedingung günstiger Einnahmenentwicklung und strikter Ausgabendisziplin einträte. Der CDU/CSU-Fraktion ist allerdings einzuräumen, dass zum Zeitpunkt derartiger Äußerungen die Ausgaben – vor allem bei Arzneimitteln und Krankenhäusern – schon lange aus dem Ruder gelaufen waren.

Das Sondervotum der CDU/CSU-Fraktion lässt andererseits unerwähnt, dass jedenfalls die Gesundheitsministerin vor dem Untersuchungsausschuss – und zwar zur Frage ihrer angeblichen Erkenntnisse unmittelbar nach der Wahl – eine Aussage gemacht hat, deren Wahrheitsgehalt durch die Aktenlage klar zu widerlegen ist.

VII. Verfahrenskritik

Bei diesem Untersuchungsausschuss fand zum ersten Mal das im Jahr 2001 vom Deutschen Bundestag verabschiedete neue Untersuchungsausschussgesetz (PUAG) Anwendung. Neben der Beurteilung der inhaltlichen Ergebnisse des 1. Untersuchungsausschusses der 15. Wahlperiode stellt sich damit auch die Frage nach der Bewertung dieser neuen Rechtsgrundlage, die durch die Vorschriften der Geschäftsordnung des Bundestages und die Strafprozessordnung ergänzt wird.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber das PUAG so ausgestaltet hat, dass das Verfahren – wie schon zuvor nach den sog. IPA-Regeln – nicht ausschließlich auf die Wahrheitsfindung zielt. Nach dem PUAG handeln Untersuchungsausschüsse in einem parlamentarischen Zusammenhang, der zwar auf Transparenz und Publizität ausgerichtet ist, aber auch wesentlich von der politischen Auseinandersetzung der Parteien geprägt wird. Die Fortsetzung dieser Tradition des deutschen Untersuchungsausschussrechts war ausdrücklich erwünscht.

Trotz dieses historischen Hintergrundes hat sich nach Auffassung der FDP-Fraktion die Rolle des Vorsitzenden als problematisch gezeigt und insbesondere sein unbegrenztes Fragerecht als deutliche Behinderung der Aufklärungsarbeit des Untersuchungsausschusses erwiesen.

Gemäß § 24 Abs. 5 PUAG kann der Vorsitzende zur Aufklärung und zur Vervollständigung der Aussage des Zeugen weitere Fragen stellen. Ausweislich der Beschlussempfehlung zum Entwurf des PUAG des 1. Ausschusses ist die Vernehmung des Zeugen zunächst Aufgabe des Vorsitzenden, bevor die anderen Mitglieder das Wort erhalten. Deren Redezeit und die Rednerreihenfolge richteten sich nach der GOBT. In diesem Untersuchungsausschuss bedeutete dies, dass nach dem Vorsitzenden zunächst die Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion 24 Minuten befragen durften, anschließend Mitglieder der SPD-Fraktion 25 Minuten, danach die FDP-Fraktion sechs und die Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sieben Minuten. Die vorgenannten Zeitanteile umfassen neben den Fragen des Abgeordneten auch die Antwort des jeweiligen Zeugen. Die Fragezeit des Vorsitzenden ist hingegen nicht begrenzt.

Hierin gründete eine immer wiederkehrende Problematik der Befragungen im Untersuchungsausschuss. Der Vorsitzende nutzte sein Fragerecht dahingehend, dass er regelmäßig bis zu einer Stunde oft belanglose Fragen an die Zeugen stellte, bevor der erste Vertreter der Opposition an der Reihe war. Diese Zermürbungstaktik stellte die Geduld und Aufmerksamkeit der Zuhörer auf eine harte Probe und behinderte eine stringente Beweisaufnahme in erheblichem Maße. Überdies verschiebt das unbegrenzte Fragerecht des – nicht unparteiischen – Vorsitzenden die Gewichtsverhältnisse zwischen den Fraktionen. Bevor beispielsweise die FDP-Fraktion die erste Frage an einen Zeugen richten konnte, waren meist eineinhalb Stunden vergangen – sofern der Zeuge und/oder der Vorsitzende nicht noch zusätzlich einleitende Bemerkungen gemacht hatten.

Dieser Missbrauch des unbegrenzten Fragerechts ist sicherlich nicht im Sinne des PUAG. Er wiegt nach Ansicht der FDP-Fraktion fast noch schwerer als die Folgen einer oft festzustellenden Parteilichkeit des Vorsitzenden, mit der er in Bedrängnis gebrachten Zeugen in gelegentlich unzulässiger Weise zur Seite sprang und die an sie gerichteten Fragen selbst beantwortete oder zurückwies.

VIII. Wirkung der Ausschussarbeit und Ausblick

Dieser Untersuchungsausschuss hat mehrere wichtige Funktionen erfüllt.

Zum Einen hat er – trotz der restriktiven Herausgabepraxis insbesondere im Kanzleramt – zahlreiche Dokumente hervorgebracht, die der Öffentlichkeit ansonsten verborgen geblieben wären.

Zum Anderen geht von diesem Ausschuss die Signalwirkung aus, dass künftig für Regierungen ein ähnlicher Umgang mit wichtigen Informationen zumindest die unangenehme Befragung und Beleuchtung durch einen Untersuchungsausschuss zur Folge haben kann. Denn wenn weiterhin so verfahren würde und die korrekte Information der Öffentlichkeit durch die Bundesregierung von den Wahlterminen abhängig gemacht würde, weiß kaum noch jemand, was wahr ist und was gelogen. Die Folgen eines solchen Handelns treffen alle politischen Parteien und verringern das Vertrauen der Bürger in die Verlässlichkeit und Seriosität der Politik. Insofern war dieser UA ein positiver Beitrag zur politischen Kultur unseres Landes. Dieser Beitrag wird bereits dadurch deutlich, dass die Bundesregierung während der Arbeit des Untersuchungsausschusses im Jahr 2003 eine deutlich offenere Informationspolitik (z. B. im Hinblick auf das Überschreiten des Maastricht-Kriteriums) betreibt als im Vorjahr.

Auf der Grundlage der beigezogenen Akten aus den Ministerien und der Befragung der Zeugen ließ sich der Beweis führen, dass die politisch Verantwortlichen weit mehr wussten, als sie in der Öffentlichkeit bereit waren zu sagen. Dies wäre allein mit den öffentlich zugänglichen Dokumenten nicht zu belegen gewesen.

Damit hat sich das in Art. 44 GG niedergelegte Minderheitenrecht, einen Untersuchungsausschuss einsetzen zu können, bewährt. Dies gilt, auch wenn es – wie in diesem Falle – um einen Untersuchungsgegenstand geht, der wenig übereinstimmende Bewertungen erwarten lässt. Denn bereits die erweiterte Information über regierungsinterne Sachverhalte versetzt die Öffentlichkeit in die Lage, sich ein eigenes Urteil zu bilden.

Die beigezogenen und damit der öffentlichen Diskussion zugänglichen Dokumente haben neben den Zeugenbefragungen auch deutlich gemacht, dass die Brisanz der zurückgehaltenen Informationen den Handelnden durchaus bewusst war. Ein anschauliches Beispiel hierfür ist der schon angesprochene Vermerk aus dem BMA *(Dokument Nr. 120)*, in dem ein Staatssekretär eine inhaltlich richtige Aussage wegen ihrer Brisanz streicht und sie anschließend dem Minister mündlich vorträgt.

Auch im BMF unterrichtet Mitte Juli der Referatsleiter I A 4, Dr. Hanke, seine Vorgesetzten lediglich mündlich über seine neuesten Berechnungen – weil es ihm *„schon wegen der gebotenen Vertraulichkeit und um dem Minister seine Entscheidungsfreiheit zu lassen nicht geboten erschien, schriftliche Vorlagen zu unterbreiten“ (7. Sitzung, Protokoll Dr. Hanke, S. 107)*. Die Information, die

Dr. Hanke auf diesem Wege seinem Minister zukommen ließ, war, dass man nach den Ergebnissen des Steuermonats Juni hinsichtlich des gesamtstaatlichen Defizits bei etwa 3,3 bis 3,4 % des BIP liege und man daher *„ein großes Risiko für die Erreichung des Maastricht-Defizits sehen musste“ “ (7. Sitzung, Protokoll Dr. Hanke,* S. *107 ff.).*

Ein weiteres bemerkenswertes Beispiel aus den beigezogenen Dokumenten ist ein *„interner Informationsvermerk“* des BMG zur Finanzlage der GKV vom 27. August 2002 *(Dokument Nr. 94),* der nicht nur an das Kanzleramt und den SPD-Parteivorstand, sondern auch an die KAMPA 02 und den Deutschen Gewerkschaftsbund (!) gesandt wurde.

Auch im BMF fanden sich solch aufschlussreiche Dokumente, wie ein Vermerk zur *„Behandlung des Bundesbank-Gewinns bei der Berechnung des Maastricht-Defizits“* vom 6. August 2002 *(Dokument Nr. 49),* der verschiedene Handlungsmöglichkeiten aufzeigt. Handschriftlich vermerkt sind dort u. a. die Einschätzung *„Alternative 1 ist wegen Lautlosigkeit vorzuziehen“* und der wohl entscheidende Kommentar: *„bis nach Sept. schieben“*.

C. Erwiderung der SPD-Fraktion auf das Sondervotum der CDU/CSU-Fraktion zum Abschlussbericht des 1. Untersuchungsausschusses der 15. Wahlperiode

I. Für Union bleibt Untersuchungsgegenstand unklar

Auf Seite 165 ihres Sondervotums verwendet die CDU/CSU viel Mühe darzulegen, dass in der Untersuchung nur amtliches Regierungshandeln, nicht aber Wahlversprechen politischer Parteien zu überprüfen und zu sanktionieren waren. Verständlich, angesichts der eigenen Wahlversprechen wäre das für sie auch peinlich geworden.

An späterer Stelle des Sondervotums kommt aber wieder das verquere Staatsverständnis der CDU/CSU zum Ausdruck, indem sie Regierung und Partei – wie es der ehemalige Bundeskanzler Kohl während seiner Amtszeit immer wieder getan hat – gleichsetzt. Weil an den offiziellen Regierungspublikationen aus dem Sommer 2002 nichts zu beanstanden war, unternimmt die CDU/CSU-Fraktion in ihrem Bericht zur Begründung ihres Verdachts den untauglichen Versuch, ihre Thesen mit dem Abdruck von Wahlplakaten und Wahlbroschüren der SPD zu begründen.

II. Die angeblichen Enthüllungen der CDU/CSU- Fraktion

1. Finanzminister acht Wochen vor der Wahl über „Katastrophe“ der Staatsfinanzen informiert …

Als „sensationell“ bezeichnet der Unions-Berichterstatter die „Enthüllung“, dass der Bundesfinanzminister bereits acht Wochen vor der Wahl über die tatsächliche Situation des Bundeshaushalts informiert worden sei. Selbstverständlich war der Bundesfinanzminister zu jeder Zeit über alle wichtigen Aspekte des Bundeshaushalts informiert. Daraus hat er nie einen Hehl gemacht. Im Gegenteil: Auf diese Feststellung legte er sogar Wert. Diese umfassende Informiertheit zeichnet diesen Finanzminister aus.

Sensationell ist vielmehr, dass die Union selbst nach einem Jahr Untersuchungsausschuss immer noch nicht bereit ist zur Kenntnis zu nehmen, dass all diese „sensationellen“ Informationen zu jeder Zeit in den veröffentlichten Monatsberichten des BMF nachzulesen und Gegenstand der öffentlichen Auseinandersetzung waren.

Der Bundesfinanzminister hat bei jeder sich bietenden Gelegenheit betont, der Bundeshaushalt sei „auf Kante genäht“ und erteilte allen weiteren Forderungen an den Haushalt eine Absage, insbesondere den angesichts der allgemein bekannten Situation der öffentlichen Haushalte abenteuerlichen Wahlversprechen von CDU und CSU.

Anders als der Berichterstatter der CDU/CSU anerkennt Abg. Otto in seinem Sondervotum für die FDP diesen Umstand ausdrücklich (S. 206) und fügt an anderer Stelle hinzu:

> *„Niemand im Ausschuss hat jemals vermutet oder behauptet, dass die Bundesregierung Statistiken manipuliert oder deren Veröffentlichung absichtlich verzögert habe.“ (Sondervotum FDP, S. 212)*

2. In der Haushaltsrede wenige Tage vor der Wahl über die wahre Verschuldung gelogen …

Die Union behauptet, der Bundesfinanzminister habe zehn Tage vor der Wahl im Deutschen Bundestag über die voraussichtliche Höhe der Nettokreditaufnahme im Jahre 2002 gelogen, als er sagte, nach 21,1 Mrd. € liege sie im Jahre 2003 bei 15,8 Mrd. €, obwohl ihm von seiner Haushaltsabteilung vorgerechnet worden sei, sie liege bei 32 Mrd. €.

Dies ist glatter Unsinn. Es ging in dieser Debatte um den Entwurf für den Haushalt 2003. Hier ist es üblich – dies wurde auch von den Vorgängern von Hans Eichel genauso praktiziert – dass die Entwurfszahlen für das Folgejahr mit den Sollzahlen des laufenden Jahres verglichen werden. Genau dies tat der Bundesfinanzminister.

Kein Mensch kam auf die absurde Idee anzunehmen, der Bundesfinanzminister gebe eine Hochrechnung für die – niemals im Voraus bekannte – exakte Nettoneuverschuldung des laufenden Jahres ab. Mit Sicherheit auch nicht auf Seiten der Union. So musste sie ein Missverständnis vortäuschen, um den Vorwurf der Falschinformation über die Situation des Bundeshaushalts konstruieren zu können.

Wie genau es die Union mit ihren angeblichen Hochrechnungen zum Abschluss des Haushaltes nahm, zeigte sich besonders deutlich in der Haushaltsdebatte im Dezember 2002, in welcher der haushaltspolitische Sprecher der CDU/CSU-Fraktion prognostizierte, der Haushalt 2002 würde mit einem Minus von 40 Mrd. € abschließen. Vier Wochen später war klar: Es waren lediglich 31,8 Mrd. €.

3. Rentenzahlen schöngerechnet

Dem ehemaligen Bundesarbeitsminister wirft die Union vor, er habe interne Zahlen über die Rentenversicherung schöngerechnet, um das politisch gewünschte Ergebnis bis zur Bundestagswahl öffentlich vertreten zu können, und diese geschönten Zahlen den Rentenversicherungsträgern aufgezwungen.

Fakt ist: Über die mögliche Beitragssatzhöhe im Jahre 2003 fand vor der Bundestagswahl eine heftige öffentliche Debatte statt. Als klar wurde, dass sich das Bundesarbeits- und das Bundesfinanzministerium auf der einen und die Rentenversicherungsträger (VDR) auf der anderen Seite nicht auf die Grundannahmen für die weitere Beitragsentwicklung einigen konnten, wurden einvernehmlich als unabhängige „Schiedsrichter“ das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung und der Sachverständigenrat eingeschaltet. Diese stellten fest:

- Die Prognose des VDR zum Beitragssatz 2003 (19,6 %) wird als „bei weitem zu pessimistisch“, die Prognose des BMA (19,3 %) „als etwas zu optimistisch“ bewertet.

– Der von der Bundesregierung für die Höhe des Beitragssatzes zu Grunde gelegte Zuwachs der Entgelte von 2,4 % wird „als nicht gefährdet“ angesehen.

4. Nur wenige Tage nach der Wahl Situation zugegeben...

Die Union wirft der Bundesregierung vor, sie habe kurz nach der Wahl ihre Vorhersagen grundlegend revidieren müssen. Insbesondere habe Bundesfinanzminister Eichel bereits am 16. Oktober 2002 die Möglichkeit eines Nachtragshaushaltes eingeräumt.

Das Verhalten des Bundesministers ist nicht zu beanstanden. Zutreffend erfuhr er erst zu diesem Zeitpunkt über die ungünstigen kassenmäßigen Steuereinnahmen aus dem bedeutenden Steuermonat September. Hinzu kam, dass erst Mitte Oktober 2002 die Aussicht auf die von allen erwartete konjunkturelle Belebung in der zweiten Jahreshälfte aufgegeben werden musste.

In ihrem Bericht völlig ausgeblendet hat die Union das Ergebnis der Sachverständigenanhörung des Ausschusses vom 30. Januar 2003. Die vernommenen Wirtschaftswissenschaftler hatten die Bundesregierung entlastet. Die konjunkturelle Entwicklung in der zweiten Hälfte des Jahres 2002 sei schlechter gelaufen als von allen vorausgesehen.

5. Widerspruch zwischen Fachebene der Ministerien und der politischen Führung

Die Union behauptet, in allen drei Ministerien lasse sich dasselbe Muster erkennen, die korrekten, pflichtbewussten Beamten hätten ihren Ministern die Wahrheit rechtzeitig und ungeschminkt geschildert, die politische Führung der Ministerien hätte aber alles getan, um diese Erkenntnisse unter der Decke zu halten und zu verhindern.

Auch durch Wiederholungen wird dies nicht wahrer:

Es gab zwar eine Reihe von Vermerken aus den Ministerien, die darstellten, wie die Situation am Ende des Jahres aussehen könnte. Diese Vermerke zeigten in der Tat für das Ende des Jahres 2002 jeweils eine ungünstige Situation des Bundeshaushalts und der Finanzen der Rentenversicherung. Diese Hochrechnungen waren eine lineare Fortschreibung der vorliegenden und veröffentlichten Ist-Zahlen aus dem ersten Halbjahr 2002.

Da der gesamte wirtschaftswissenschaftliche Sachverstand der Republik allerdings davon ausging, dass im zweiten Halbjahr eine deutliche konjunkturelle Belebung stattfinden würde, hatte die Bundesregierung begründeten Anlass, ihre Erwartungen für die Zukunft auf mehr als nur Dreisatzrechnungen zu stützen. Sie tat dies in einer Weise, wie es von unabhängigen Wirtschaftswissenschaftlern nahegelegt und letztlich auch von denselben Fachbeamten, welche die skeptischen Vermerke angefertigt hatten, für gut und richtig befunden worden ist. Der Ausschuss hat diese Beamten vernommen und die Aussagekraft dieser Vermerke und deren Grenzen erläutert bekommen. In keinem Fall hielt ein Fachbeamter die politische Entscheidung, wie mit den vorliegenden Ist-Zahlen in der Öffentlichkeit zu verfahren ist, für verfehlt.

III. Zum Verfahren im Ausschuss

1. Verzicht auf Vernehmung von Mitgliedern der Regierung Kohl und von CDU-Landespolitikern

Die Koalition verzichtete darauf, Mitglieder der Regierung Kohl und CDU- bzw. CSU-Landespolitiker vor den Ausschuss zu laden. Daraus zieht die Union den Schluss, das Informationsverhalten der Bundesregierung im Sommer 2002 sei beispiellos gewesen.

Mit Einführung der Monatsberichte des Bundesfinanzministeriums ist die Transparenz über die Finanzen des Bundes in der Tat beispiellos geworden. Dies ist jedoch offenkundig und bedurfte keiner Beweisaufnahme.

Auch das Verhalten der unionsgeführten Landesregierungen in dem ungewöhnlichen Jahr 2002 ergibt sich aus Landtagsdrucksachen und -protokollen und bedurfte daher keiner Beweisaufnahme. Offenkundig ist insbesondere, dass auch die hessische Landesregierung die November-Steuerschätzung 2002 abwartete, bevor sie per Nachtragshaushalt die Nettokreditaufnahme mehr als verdoppelte. Das Gleiche gilt für den bayerischen Finanzminister, der seinen Entwurf des Doppelhaushalts 2003/2004 bis in den November hinein auf die Mai-Steuerschätzung stützte. Vor dem Bayerischen Landtag rechtfertigte er sich hierfür am 12. Dezember 2002:

> *„(...) gestatten Sie mir eine Vorbemerkung zum Verfahren: Es ist nötig, weil sich die Kollegen der SPD (...) über zwei Dinge beklagt haben, nämlich, dass erstens der Haushaltsentwurf trotz der verschlechterten Entwicklung der Steuereinnahmen auf der Grundlage der Mai-Steuerschätzung aufgestellt wurde und zweitens, dass erst im November die Konsequenzen aus der schlechten Entwicklung für den Entwurf des Doppelhaushalts 2003/2004 gezogen wurden.*
>
> *Zunächst einmal zur ersten Klage. Es hat überhaupt keinen Wert, Sie müssen den Haushalt auf der Basis einer offiziellen Steuerschätzung aufstellen. (...) Alle Länder und der Bund halten sich an die Steuerschätzung, und zwar an die aktuellste. Die aktuellste war für die Aufstellung dieses Haushalts die Mai-Steuerschätzung. Anders kann und darf ich mich nicht verhalten. Wer dies leugnet, kennt das System in unserem Land nicht. Wer das leugnet, will von Seriosität und Berechenbarkeit abgehen. (...)“*

2. Vertraulichkeit von Regierungsakten

Offenbar schon vor Anhörung der politisch Verantwortlichen stand für die Vertreter der Bundestagsfraktion von CDU/CSU das Ergebnis der Beweisaufnahmen fest. Entsprechende Schwierigkeiten bereitete das Beharren auf diesen Vorverurteilungen, als die Beweisaufnahme ganz anders verlief als von ihnen angekündigt. Eine Ausrede war schnell gefunden: Die eigentlichen Beweise stünden in den vertraulichen Akten. Über die sei nur in Geheimsitzungen gesprochen worden. Jetzt wurde der Regierung plötzlich „Geheimniskrämerei“ vorgeworfen. Wer in der Hauptauseinandersetzung seine Felle davon schwimmen sieht, sucht Nebenkriegschauplätze.

Am Morgen des 20. Februar 2003 behauptete der Obmann der Unionsfraktion im Untersuchungsausschuss, Abg. Altmaier, gegenüber der Nachrichtenagentur AP, also bevor Hans Eichel vernommen worden war, der Minister habe die

Öffentlichkeit über die katastrophale Haushaltslage vor der Bundestagswahl bewusst nicht informiert. Gegenüber dem Info-Radio Berlin behauptete er, Eichel habe ein Zwölf-Milliarden-Haushaltsloch acht Wochen lang verheimlicht – offenbar hatte Abg. Altmaier zu diesem Zeitpunkt noch nicht einmal die Monatshefte des BMF vom Sommer 2002 studiert. Unmittelbar vor der Vernehmung der Bundesgesundheitsministerin am 9. April 2003 behaupteten die Abgeordneten Altmaier und Otto (FDP), dass Ulla Schmidt ihre Informationspflichten verletzt habe.

Weil die Beweisaufnahme all dies nicht zu bestätigen vermochte, wurde kurz vor der Vernehmung des Bundeskanzlers ein Aktenstreit initiiert. Dem Kanzleramt wurde medienwirksam ein Ultimatum gestellt, innerhalb von 24 Stunden auch diejenigen Akten der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, die den kanzleramtsinternen Willensbildungsprozess nachzeichnen oder regierungsinterne Erwägungen für Verhandlungen mit der Europäischen Kommission festhalten. Sachlich begründet war dies nicht, denn dem Ausschuss hatten diese Akten schon monatelang vorgelegen ohne ein besonderes Interesse zu wecken.

Die Bundesregierung hat dem Ausschuss alle beantragten Akten vollständig zur Verfügung gestellt. Von dem Recht, Akten wegen des Schutzes des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung nicht herausgeben zu müssen, hat die Bundesregierung äußerst zurückhaltend und parlamentsfreundlich Gebrauch gemacht: Statt diese Akten komplett für sich zu behalten, übergab sie entsprechende Schriftstücke dem Ausschuss mit einer Verschlusssachen-Einstufung („VS-Vertraulich“ bzw. „VS-NfD“), das heißt, der Ausschuss hat die Schriftstücke einsehen, nicht aber veröffentlichen können. Im Laufe der Beweisaufnahme hat die Bundesregierung auf Antrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion eine Vielzahl von Aktenteilen auf „offen“ herabgestuft, um sie in der öffentlichen Beweisaufnahme verwenden zu können.

Sowohl in der öffentlichen Beweisaufnahme als auch in den vertraulichen Vernehmungen der Beamten aus dem Bundeskanzleramt, des Chefs des Bundeskanzleramtes Staatssekretär Dr. Steinmeier und des Bundeskanzlers Gerhard Schröder konnte der Nachweis geführt werden, dass der Bundeskanzler, der Bundesminister Eichel, die Bundesministerin Schmidt und der ehemalige Bundesminister Riester den Bundestag und die Öffentlichkeit stets zutreffend und vollständig informiert haben.

Von einer von den Oppositionsfraktionen in der Öffentlichkeit behaupteten Verabredung der Bundesminister Eichel, Riester und Schmidt und des Bundeskanzlers Schröder, den Bundestag und die Öffentlichkeit falsch oder unvollständig zu informieren, ergibt sich weder aus den dem Ausschuss vorgelegten offenen bzw. vertraulichen Akten noch aus den öffentlichen bzw. nichtöffentlichen Beweisaufnahmen auch nur der Ansatz einer Spur.

Die Zeugen aus dem Kanzleramt Claßen, Klein, Dr. Pfaffenbach und Staatssekretär Dr. Steinmeier sowie die Zeugen aus dem BMF, Minister Eichel, Staatssekretär Dr. Overhaus, Dr. Hanke haben in den vertraulichen Sitzungen nichts anderes als in den öffentlichen Sitzungen ausgesagt. Die vom Kanzleramt und dem BMF vertraulich eingestuften Akten sind nicht wegen der dort genannten Zahlen zur Entwicklung des Bundeshaushalts, des Maastricht-Defizits und der Finanzlage der Renten- und Krankenversicherungen vertraulich eingestuft (diese Zahlen waren alle im Frühjahr und Sommer des Jahres 2002 Gegenstand von Veröffentlichungen), sondern weil in den Vorlagen der Referate an den Finanzminister, den Chef des Bundeskanzleramtes und den Bundeskanzler vorrangig Bewertungen enthalten sind, die den Prozess der Willensbildung der Bundesregierung nachzeichnen. Dieser Willensbildungsprozess ist dem „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ zuzuordnen, der die interne Willensbildung der Regierung vor öffentlicher Auswertung schützen soll. Dazu hat der Zweite Senat des BVerfG in seinem Urteil (Leitsätze) im Zusammenhang mit dem „Flick-Untersuchungsausschuss“ vom 17. Juli 1984, Az.: 2 BvE 11/83; 2 BvE 15/83 ausgeführt:

> *„5.3.3 Nur unter ganz besonderen Umständen können sich Gründe finden lassen, dem Untersuchungsausschuß Akten unter Berufung auf das Wohl des Bundes oder eines Landes vorzuenthalten. Solche Gründe können sich insbesondere aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz ergeben. Die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk setzt notwendigerweise einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung voraus, der einen auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativbereich, Beratungsbereich und Handlungsbereich einschließt.“*

Andere Bundesregierungen haben in der Vergangenheit von diesem Recht extensiven Gebrauch gemacht. So zum Beispiel im „Treuhand-Untersuchungsausschuss“ (BT-Drs. 12/8404), als die Regierung Kohl die Herausgabe der Protokolle des Verwaltungsrates der Treuhand mit der Begründung, „diese gehören zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“, verweigerte.

Schon vor der Vernehmung des Bundeskanzlers am 3. Juli 2003 bereitete der Obmann der CDU/CSU-Fraktion, Abg. Peter Altmaier, die Legendenbildung vor, in den vertraulichen Akten des Bundeskanzleramtes seien die Beweise, dass die Bundesregierung den Deutschen Bundestag und die Öffentlichkeit im Jahre 2002 über die Situation des Bundeshaushalts, die Finanzlage der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherungen sowie über die Einhaltung der Stabilitätskriterien des EG-Vertrages vor der Bundestagswahl vom 22. September 2002 falsch oder unvollständig informiert habe. Abg. Altmaier forderte das Kanzleramt in einer Pressekonferenz am 1. Juli 2003 ultimativ auf, fünf als vertraulich eingestufte Ordner müssten bis zum Mittwoch (2. Juli 2003) 15:00 Uhr – genau 24 Stunden vor der Vernehmung von Bundeskanzler Gerhard Schröder – für die Vernehmung in öffentlicher Sitzung freigegeben werden. Die „Geheimniskrämerei“ des Kanzleramtes sei skandalös und rechtswidrig. Abg. Altmaier behielt sich vor, die Offenlegung der Akten notfalls auf juristischem Wege zu erzwingen *(Süddeutsche Zeitung vom 2. Juli 2003)*.

Die CDU/CSU-Fraktion hat weder die Herabstufung der fünf Aktenordner noch eine vertrauliche Befragung des Bundeskanzlers formell beantragt. Die angekündigten rechtlichen Schritte wurden ebenfalls nicht eingeleitet.

Der nun durch die Ausschuss-Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion vorgelegte VS-Vertrauliche Abschlussbericht sowie entsprechende Hinweise in dem der Öffentlichkeit

zugänglichen Abschlussbericht sollen die erdrückende Beweislast über unredliche Absprachen und Verschwörungen suggerieren und damit die Legende der CDU/CSU-Fraktion untermauern.

3. Umgang von Koalition und Opposition miteinander

Der 1. Untersuchungsausschuss der 15. Wahlperiode ist der erste Untersuchungsausschuss, der ohne gerichtliche Auseinandersetzung zu Ende gegangen ist. Verfahrensfragen wurden im Ausschuss stets einvernehmlich entschieden. Das gilt nicht nur für die Beweisbeschlüsse und die Entscheidung über die Reihenfolge der Vernehmungen. Einvernehmen konnte auch darüber erzielt werden, dass sich der Ausschuss zunächst über jeden Untersuchungskomplex durch entsprechende Anhörungen sachkundig gemacht hat, anschließend die Arbeitsebene aus den jeweiligen Ministerien und zum Schluss die politisch verantwortliche Leitung der Häuser vernommen hat.

Völlig unverständlich sind deswegen die Ausführungen der CDU/CSU über das Verhalten des Ausschussvorsitzenden. In Ziffer 2. auf S. 202 f. unterstellt die CDU/CSU dem Ausschussvorsitzenden, sein Amt missbräuchlich zum Schutz des Bundeskanzlers Gerhard Schröder genutzt zu haben. Der Ausschussvorsitzende habe – so die CDU/CSU-Fraktion – im Ausschuss nicht den gesamten Wortlaut der Aussagegenehmigung des Bundeskanzlers verlesen und vermutet, dass dieses Schreiben „Unkorrektheiten und Peinlichkeiten für die Bundesregierung“ enthalte.

Mit diesen böswilligen Unterstellungen wird ein weiteres Mal von der CDU/CSU-Fraktion versucht, die gesamte Ausschussarbeit – also auch ihre eigene – zu diskreditieren.

Eine angebotene Einsichtnahme in die Aussagegenehmigung nahm der Berichterstatter, Abg. Dr. Gehb, nicht wahr, weil damit sein aufgebautes Lügengebäude zusammengebrochen wäre.

Hierzu wird der Schriftverkehr zwischen dem Abg. Dr. Jürgen Gehb und dem Ausschussvorsitzenden sowie die Aussagegenehmigung und der Protokollauszug aus der Vernehmung des Bundeskanzlers Gerhard Schröder am 3. Juli 2003 als *Dokument Nr.* 171 beigefügt.

Völlig unverständlich ist dies insbesondere deshalb, weil sich der Obmann der Unionsfraktion, Abg. Altmaier, am 28. Mai 2003 gegenüber CDU-online noch ganz anders äußerte:

> *„ich kann ganz offen sagen, dass die Arbeit in den letzten Wochen im Untersuchungsausschuss von einem hohen Maß an Fairness und Kooperation geprägt war.“*

Fünfter Teil

A. Register

I. Abkürzungsverzeichnis

A

AABG	Arzneimittel-Ausgaben-Begrenzungsgesetz
a. a. O.	am angegebenen Ort
ABAG	Arzneimittelablösegesetz
ABDA	Bundesvereinigung Deutscher Apothekerverbände
Abg.	Abgeordneter/Abgeordnete
Abs.	Absatz
Abt.	Abteilung
abzgl.	abzüglich
a. D.	außer Dienst
A-Drs.	Ausschussdrucksache
AG	Aktiengesellschaft
Anl.	Anlage
anlässl.	anlässlich
Anm.	Anmerkung
AOK	Allgemeine Ortskrankenkassen
Art.	Artikel
ArV/AnV	Arbeiter- und Angestellten-Rentenversicherung
Az.	Aktenzeichen

B

BA	Bundesanstalt für Arbeit
BB	Beweisbeschluss
Bd.	Band
betr.	betreffend
BfA	Bundesversicherungsanstalt für Angestellte
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BK	Bundeskanzleramt
BKK	Betriebskrankenkassen
Bl.	Blatt
BMA	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMGS	Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BReg.	Bundesregierung
BRH	Bundesrechnungshof
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVA	Bundesversicherungsamt
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise

C

ca.	cirka
CDU	Christlich-Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union

D

d. Verf.	der Verfasser
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.
Dr.	Doktor

E

ECOFIN	Rat der Wirtschafts- und Finanzminister der Europäischen Union
ehem.	ehemalige, -r, -s
e.V.	eingetragener Verein
EG	Europäische Gemeinschaft
einschl.	einschließlich
EStG	Einkommensteuergesetz
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Union
EZB	Europäische Zentralbank

F

FDP	Freie Demokratische Partei
f.	folgende
ff.	fortfolgende

G

GAGFAH	Gemeinnützige Aktiengesellschaft für Angestelltenheimstätten
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz

ggf.	gegebenenfalls
ggü.	gegenüber
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GKV-Spitzenverbände	Spitzenverbände der Gesetzlichen Krankenversicherung
GKV-Schätzerkreis	Gemeinsamer Schätzerkreis von Bundesversicherungsamt und den Spitzenverbänden der Gesetzlichen Krankenversicherung
GO BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz

H

h. c.	honoris causa
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HWWA	Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv

I

ifo-Institut	ifo Institut für Wirtschaftsforschung e. V.
IfW	Institut für Weltwirtschaft a. d. Universität Kiel
i.H.v.	in Höhe von
IKK	Innungskrankenkassen
insbes.	insbesondere
insges.	insgesamt
i.V.m.	in Verbindung mit
IWH	Institut für Wirtschaftsforschung Halle e.V.
IWF	Internationaler Währungsfonds
IW	Institut der deutschen Wirtschaft e.V.

J

JWB	Jahreswirtschaftsbericht

K

KBV	Kassenärztliche Bundesvereinigung
KVdR	Krankenversicherung der Rentner
KV45	Quartalsdaten der GKV

L

lfd. Nr.	laufende Nummer
LT	Landtag
lt.	laut
LV	Landesverband

M

MaßstG	Maßstäbegesetz
MAT	Materialie(n)
MD	Ministerialdirektor

MdB	Mitglied des Deutschen Bundestages
MDg	Ministerialdirigent
MdL	Mitglied des Landtags
Mio.	Million(en)
MR	Ministerialrat
Mrd.	Milliarde(n)

N

NfD	Nur für den Dienstgebrauch
Nr.	Nummer

O

o. g.	oben genannt
OAR(n)	Oberamtsrat/Oberamtsrätin
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit
ORR(n)	Oberregierungsrat/Oberregierungsrätin

P

PD	Privatdozent
Prof.	Professor
Prot.	Protokoll
PStS	Parlamentarischer Staatssekretär
PUAG	Parlamentarisches Untersuchungsausschussgesetz
PV	Parteivorsitzender

R

RD	Regierungsdirektor
rd.	rund
Red.	Redaktion
Ref.	Referat
RG	rechtliches Gehör
RWI	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

S

S.	Seite
SFG	Solidarpaktfortführungsgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SGB IV	Sozialgesetzbuch 4. Buch
s.	siehe
sog.	so genannte (r)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StA	Staatsanwaltschaft
StGB	Strafgesetzbuch

StPO	Strafprozessordnung
StS	Staatssekretär
stv. Vors.	stellvertretender Vorsitzender

T

Tgb.-Nr.	Tagebuchnummer
Tsd.	Tausend

U

u. ä.	und ähnliches
u. a.	unter anderem
UA	Untersuchungsausschuss
usw.	und so weiter

V

VA(e)	Verwaltungsangestellter, Verwaltungsangestellte
VdAK	Verband der deutschen Angestellten-Krankenkassen
VDR	Verband Deutscher Rentenversicherungsträger
vgl.	vergleiche
v.	von, vom
Vorl-VV	Vorläufige Verwaltungsvorschriften
Vors.	Vorsitzender
VS-V	Verschlusssache – Vertraulich
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

W

WP	Wahlperiode
WPrüfG	Wahlprüfungsgesetz

Z

z. Zt.	zur Zeit
z. B.	zum Beispiel
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
zuzügl.	zuzüglich

sonstige Abkürzungen

%	Prozent
§ (§§)	Paragraph(en)

II. Personenregister

A

Achenbach, Klaus, Dr.
Ahrens, Hans Jürgen, Dr.
Altmaier, Peter
Anzinger, Rudolf

B

Bellnt, Thomas
Benneter, Klaus Uwe
Beck, Volker
Boss, Alfred, Dr.
Bresser, Klaus

C

Christiansen, Sabine
Claßen, Horst

D

Dabringhausen, Jürgen
Daubenbüchel, Rainer, Dr.
Dicke, Hugo, Dr.
Diller, Karl

E

Edathy, Sebastian
Ehlers, Gerd
Eichel, Hans
Eichstädt-Bohlig, Franziska
Engelmann, Harald

F

Faltlhauser, Kurt, Prof. Dr.
Friedrich, Hans-Peter, Dr.
Fuchtel, Hans-Joachim

G

Gabriel, Sigmar
Gehb, Jürgen, Dr.
Glos, Michael
Goffart, Daniel

H

Hanke, Bernd, Dr.
Heil, Hubertus
Heilemann, Ullrich, Prof. Dr.
Hensgen, Rüdiger
Heye, Uwe-Karsten
Hirsch, Burkhard, Dr.
Hofmann, Claus
Hofmann, Frank
Horn, Gustav Adolf, PD Dr. habil.

I

Illner, Maybritt

J

Jochheim, Ulrich

K

Kauder, Volker
Kastrop, Christian, Dr.
Klaeden von, Eckart
Klein, Dietmar
Kloeppel, Peter
Klusen, Norbert, Dr.
Koch, Roland
Knoblich, Bernhard
Kramme, Anette
Kromphardt, Jürgen, Prof. Dr.

L

Lämmel, Peter
Lambrecht, Christine
Lammert, Norbert, Dr.
Leithäuser, Johannes
Limbourg, Peter

M

Machiavelli, Niccolo
Maischberger, Sandra
Mascher, Ulrike
Merkel, Angela, Dr.
Metzger, Oswald
Mießen, Peter

Montag, Jerzy
Müller, Joachim, Dr.
Müller, Peter
Müntefering, Franz

N
Noll, Michaela

O
Otto, Hans-Joachim
Overhaus, Manfred, Dr.

P
Perschau, Hartmut
Pfaffenbach, Bernd Dr.
Platzeck, Matthias
Pronold, Florian

R
Rebscher, Herbert
Remsperger, Hermann, Prof. Dr.
Repnik, Friedhelm, Dr.
Riester, Walter
Rische, Herbert, Dr.
Rombach, Wolfgang
Ruland, Franz, Prof. Dr.
Rürup, Bert, Prof. Dr. Dr. h.c.
Runde, Ortwin

S
Schäper, Hans-Jörg
Scheide, Joachim, Prof. Dr.
Schlauch, Rezzo
Schmeinck, Wolfgang
Schmidt, Ulla
Schneider, Carsten
Schoof, Dieter, Dr.
Schröder, Gerhard
Schröder, Klaus Theo, Dr.
Schubert, Karin
Schwartz, Friedrich Wilhelm, Prof. Dr.
Seehofer, Horst
Simonis, Heide
Sing, Roland
Singhammer, Johannes
Smigielski, Edwin, Dr.
Stadler, Max, Dr.
Steinmeier, Frank-Walter, Dr.
Stoiber, Edmund, Dr.
Struck, Peter, Dr.

T
Thiele, Carl-Ludwig
Tiemann, Heinrich
Tillmann, Antje

U
Uhl, Hans-Peter, Dr.

V
Vater, Klaus

W
Walzik, Wilhelm
Weimar, Karlheinz
Wiegard, Wolfgang, Prof. Dr.
Wiefelspütz, Dieter, Dr.
Wittrock, Achim

B. Übersichten und Verzeichnisse

I. Übersicht der Ausschussdrucksachen

A-Drs. Nr. 15-	Art, Datum und Inhalt	Verteilt am	beschlossen/ *behandelt*	Beweis-beschluss
			am	BB 15-
1	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 20. Dezember 2002: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu Ziffer 1, durch Vernehmung von Herrn Bundesminister der Finanzen Hans Eichel.	20.12.02	16.01.03 *(dem Grunde nach)* 30.01.03	1 (neu)
2	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 20. Dezember 2002: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu Ziffer 1, durch Beiziehung der sog. 100-Punkte-Liste des Bundesministeriums der Finanzen einschl. aller in diesem Zusammenhang entstandenen Akten und sonstigen Unterlagen bis zum Ende der 14. WP beim Bundesministerium der Finanzen.	20.12.02	16.01.03	2
3	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 20. Dezember 2002: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu Ziffer 1, durch Beiziehung des Anfang August 2002 lt. DER SPIEGEL vom 25. November 2002 im Bundesministerium der Finanzen erstellten „Non-Paper“, in dem dargelegt sein soll, dass das „deutsche Staatsdefizit“ im Jahr 2002 auf bis zu 3,5 % steigen könnte und eines Vermerks vom 22. August 2002, mit dem der Bundesminister der Finanzen und seine Staatssekretäre über das nach oben korrigierte Defizit für das Jahr 2001 unterrichtet worden sein sollen, einschließl. aller in diesem Zusammenhang entstandenen Akten und sonstigen Unterlagen beim Bundesministerium der Finanzen.	20.12.02	16.01.03	3
4	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 20. Dezember 2002: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu Ziffer 1, durch Beiziehung des internen Finanzentwicklungsberichts der Bundesanstalt für Arbeit vom August 2002, mit dem der Vorstand der Nürnberger Bundesanstalt dem früheren Bundesministerium für Arbeit und Soziales lt. DER SPIEGEL vom 25. November 2002 gemeldet haben soll, dass die Behörde im laufenden Jahr ein „gigantisches Defizit“ habe, einschl. aller in diesem Zusammenhang entstandenen Akten und sonstigen Unterlagen beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit.	20.12.02	30.01.03	32
5	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 20. Dezember 2002: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu Ziffer 1, durch Vernehmung von Bundeskanzler Gerhard Schröder.	20.12.02	16.01.03 *(dem Grunde nach)* 26.06.03	4 (neu)

A-Drs. Nr. 15-	Art, Datum und Inhalt	Verteilt am	beschlossen/ *behandelt*	Beweis-beschluss
			am	BB 15-
6	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 20. Dezember 2002: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu Ziffer 1, durch Beiziehung der Akten und sonstigen Unterlagen der Referate 411, 413 und 431 des Bundeskanzleramtes bis zum Ende der 14. WP, soweit sie den Bundeshaushalt bzw. die Einhaltung der Stabilitätskriterien des EG-Vertrages und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes durch den Bund betreffen, beim Bundeskanzleramt.	20.12.02	16.01.03	5
7	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 20. Dezember 2002: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu Ziffer 1, durch Beiziehung der Akten und sonstigen Unterlagen des Referates 311 des Bundeskanzleramtes, soweit sie die Finanzlage der gesetzl. Rentenversicherung bis zum Ende der 14. WP betreffen, beim Bundeskanzleramt.	20.12.02	16.01.03	6
8	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 20. Dezember 2002: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu Ziffer 1, durch Beiziehung der Akten und sonstigen Unterlagen des Referats 312 des Bundeskanzleramtes, soweit sie die Finanzlage der gesetzlichen Krankenversicherung bis zum Ende der 14. WP betreffen, beim Bundeskanzleramt.	20.12.02	16.01.03	7
9	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 20. Dezember 2002: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu Ziffer 1, durch Beiziehung der Vorlagen für den Bundesminister der Finanzen, Hans Eichel, betr. die an die EU-Kommission am 30. August 2002 zu meldende „aktualisierte Prognose für die Entwicklung des Defizits“ beim Bundesministerium der Finanzen.	20.12.02	16.01.03	8
10	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 20. Dezember 2002: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu Ziffer 1, durch Beiziehung der Akten und sonstigen Unterlagen der Referate II A 1 und II A 2 des Bundesministerium der Finanzen, soweit sie die Situation des Bundeshaushalts bis zum Ende der 14. WP betreffen, beim Bundesministerium der Finanzen.	20.12.02	16.01.03	9
11	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 20. Dezember 2002: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256) wird das Bundeskanzleramt aufgefordert, dem Untersuchungsausschuss einen Organisationsplan, einen Geschäftsverteilungsplan sowie einen Aktenplan erfassend den Zeitraum von Anfang 2002 bis 22. September 2002 zur Verfügung zu stellen.	20.12.02	16.01.03	10

A-Drs. Nr. 15-	Art, Datum und Inhalt	Verteilt am	beschlossen/ *behandelt* am	Beweis-beschluss BB 15-
12	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 20. Dezember 2002: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), wird das Bundesministerium der Finanzen aufgefordert, dem Untersuchungsausschuss einen Organisationsplan, einen Geschäftsverteilungsplan sowie einen Aktenplan erfassend den Zeitraum von Anfang 2002 bis 22. September 2002 zur Verfügung zu stellen.	20.12.02	16.01.03	11
13	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 20. Dezember 2002: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu Ziffer 1, wird das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit aufgefordert, dem Untersuchungsausschuss einen Organisationsplan, einen Geschäftsverteilungsplan sowie einen Aktenplan des früheren BMA erfassend den Zeitraum von Anfang 2002 bis 22. Sept. 2002 zur Verfügung zu stellen.	20.12.02	16.01.03	12
14	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 20. Dezember 2002: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu Ziffer 1, wird das Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung aufgefordert, dem Untersuchungsausschuss einen Organisationsplan, einen Geschäftsverteilungsplan sowie einen Aktenplan des früheren BMG erfassend den Zeitraum von Anfang 2002 bis 22. September 2002 zur Verfügung zu stellen.	20.12.02	16.01.03	13
15	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 20. Dezember 2002: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu Ziffer 1, durch Beiziehung der Akten und sonstigen Unterlagen der Referate IV b 2 des früheren Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, soweit sie die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung bis zum Ende der 14. WP betreffen, beim Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung.	20.12.02	16.01.03	14
16	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 20. Dezember 2002: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu Ziffer 1, durch Beiziehung der Akten und sonstigen Unterlagen der Referate 221 und 228 des früheren Bundesministeriums für Gesundheit, soweit sie die Finanzlage der gesetzlichen Krankenversicherung bis zum Ende der 14. WP betreffen, beim Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung.	20.12.02	16.01.03	15

A-Drs. Nr. 15-	Art, Datum und Inhalt	Verteilt am	beschlossen/ *behandelt*	Beweis-beschluss
			am	BB 15-
17	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 20. Dezember 2002: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu Ziffer 1, durch Beiziehung der Akten und sonstigen Vorgänge des Referats E B 2 des Bundesministeriums für Finanzen, soweit sie den Bundeshaushalt und die Einhaltung der Stabilitätskriterien des EG-Vertrages und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes durch den Bund bis zum Ende der 14. WP betreffen, beim Bundesministerium der Finanzen.	20.12.02	16.01.03	16
18	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 20. Dezember 2002: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu Ziffer 1, durch Beiziehung der Akten und sonstigen Unterlagen der Referate IA 1, IA 4, IA 6, IB 5, IIA 5, IIC 1, IIC 2, soweit sie bis zum Ende der 14. WP jeweils die Situation des Bundeshaushalts, die Finanzlage der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung sowie die Einhaltung der Stabilitätskriterien des EG-Vertrages und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes durch den Bund betreffen, beim Bundesministerium der Finanzen.	20.12.02	16.01.03	17
19	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 8. Januar 2003: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu der Frage, wie die Staatspraxis bei der Planung der Finanzen der gesetzlichen Krankenversicherung seit 1990 gewesen ist, welche Rolle hierbei Wirtschaftsforschungsinstitute, Sachverständigenräte und Beiräte sowie internationale Institutionen spielen und inwiefern die Bundesregierung auf Planungsdaten und Erhebungen der Länder zurückgreift, soll zur Erläuterung der dem Untersuchungsausschuss zu diesem Thema übergebenen Akten der Leiter des für finanzielle Angelegenheiten der gesetzlichen Krankenversicherung zuständigen Referats beim Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung informatorisch gehört werden.	09.01.03	16.01.03	18
20	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 8. Januar 2003: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu der Frage, wie die Staatspraxis bei der Planung der Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung seit 1990 gewesen ist, welche Rolle hierbei Wirtschaftsforschungsinstitute, Sachverständigenräte und Beiräte sowie internationale Institutionen spielen und inwiefern die Bundesregierung auf Planungsdaten und Erhebungen der Länder zurückgreift, soll zur Erläuterung der dem Untersuchungsausschuss zu diesem Thema übergebenen Akten der Leiter des für finanzielle Angelegenheiten der Rentenversicherung zuständigen Referats beim Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung informatorisch gehört werden.	09.01.03	16.01.03	19

A-Drs. Nr. 15-	Art, Datum und Inhalt	Verteilt am	beschlossen/ *behandelt* am	Beweis-beschluss BB 15-
21	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 8. Januar 2003: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu der Frage, wie die Staatspraxis bei der Planung der Finanzen seit 1990 gewesen ist, welche Rolle hierbei Wirtschaftsforschungsinstitute, Sachverständigenräte und Beiräte sowie internationale Institutionen spielen und inwiefern die Bundesregierung auf Planungsdaten und Erhebungen der Länder zurückgreift, soll zur Erläuterung der dem Untersuchungsausschuss zu diesem Thema übergebenen Akten der Leiter des für Steuerschätzung zuständigen Referats beim Bundesministerium der Finanzen informatorisch gehört werden.	09.01.03	16.01.03	20
22	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 8. Januar 2003: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu der Frage, inwiefern in der Vergangenheit, insbesondere in den Jahren seit 1990 die Prognosen u. Modellrechnungen für die Finanzen der gesetzlichen Krankenversicherung zutrafen und welche Gründe ggf. zu erheblichen Abweichungen führten, wird die Bundesministerin für Gesundheit und Soziales aufgefordert, dem Untersuchungsausschuss alle Prognosen u. Modellrechnungen, die für die Begleitung der finanziellen Angelegenheiten der gesetzlichen Krankenversicherung seit 1993 zugrunde gelegt worden sind, zu übermitteln.	09.01.03	16.01.03	21
23	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 8. Januar 2003: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu der Frage, inwiefern in der Vergangenheit, insbesondere in den Jahren seit 1990 die Prognosen u. Modellrechnungen für die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung zutrafen und welche Gründe ggf. zu erheblichen Abweichungen führten, wird die Bundesministerin für Gesundheit und Soziales aufgefordert, dem Untersuchungsausschuss alle Prognosen und Modellrechnungen, die für die Begleitung der finanziellen Angelegenheiten der gesetzlichen Rentenversicherung seit 1993 zugrunde gelegt worden sind, zu übermitteln.	09.01.03	16.01.03	22
24	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 8. Januar 2003: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu der Frage, inwiefern in der Vergangenheit, insbesondere in den Jahren seit 1990 die Prognosen u. Modellrechnungen für die Finanzplanung des Bundes zutrafen und welche Gründe ggf. zu erheblichen Abweichungen führten, wird der Bundesminister der Finanzen aufgefordert, dem Untersuchungsausschuss alle Prognosen und Modellrechnungen, die in die Finanzplanung des Bundes seit 1993 eingeflossen sind, zu übermitteln.	09.01.03	16.01.03	23

A-Drs. Nr. 15-	Art, Datum und Inhalt	Verteilt am	beschlossen/ *behandelt*	Beweis-beschluss
			am	BB 15-
25	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 8. Januar 2003: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu der Frage, wie die Staatspraxis bei der Planung der Finanzen des Bundes seit 1990 gewesen ist, wird die Bundesministerin für Gesundheit und Soziales aufgefordert, dem Untersuchungsausschuss eine Übersicht über alle empirischen Erhebungen und Prognosen, die Grundlage für die Planung der Renten- und Gesundheitspolitik der Bundesregierung seit 1993 gewesen sind, zu übermitteln.	09.01.03	16.01.03	24
26	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 8. Januar 2003: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu der Frage, wie die Staatspraxis bei der Planung der Finanzen des Bundes seit 1990 gewesen ist, wird der Bundesminister der Finanzen aufgefordert, dem Untersuchungsausschuss eine Übersicht über alle empirischen Erhebungen und Prognosen, die Grundlage für die Planung der Haushalts- und Finanzpolitik der Bundesregierung seit 1993 gewesen sind, zu übermitteln.	09.01.03	16.01.03	25
27	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 8. Januar 2003: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu Ziffer 2 Abs. 1 zweiter Spiegelstrich und Ziffer 2 a), wird die Beiziehung aller finanzwirksamen Anträge der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im Haushaltsausschuss des Bundestages zu den Haushaltsberatungen des Bundeshaushalts 2002 beim Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages beantragt.	09.01.03	16.01.03	26
28	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 8. Januar 2003: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu Ziffer 2 Abs. 1 und Ziffer 2 a) und c), wird die Beiziehung der Protokolle der Sitzungen des Finanzplanungsrates im Mai 2001, im November 2001 und im Mai 2002 beim Bundesminister der Finanzen beantragt.	09.01.03	*am 16.01.03 zurückgestellt*	–
28 (neu)	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 22. Januar 2003: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu Ziffer 2 Abs. 1 und Ziffer 2 a) und c), durch Beiziehung der Protokolle der Sitzungen des Finanzplanungsrates im Mai 2001, November 2001 und Mai 2002 sowie im Mai 1997, November 1997 und Mai 1998 beim Bundesministerium der Finanzen.	23.01.03	30.01.03	33

A-Drs. Nr. 15-	Art, Datum und Inhalt	Verteilt am	beschlossen/ *behandelt*	Beweis-beschluss
			am	BB 15-
29	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 8. Januar 2003: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu Ziffer 2 Abs. 1 und Ziffer 2 b) durch Beiziehung der Protokolle der Sitzungen des Arbeitskreises Steuerschätzung im Mai 2001, im November 2001 und im Mai 2002 beim Bundesminister der Finanzen.	09.01.03	*am 16.01.03 zurückgestellt*	–
29 (neu)	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 22. Januar 2003: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu Ziffer 2 Abs. 1 und Ziffer 2 b), durch Beiziehung der Protokolle der Sitzungen des Arbeitskreises Steuerschätzung im Mai 2001, im November 2001 und im Mai 2002 beim Bundesministerium der Finanzen.	23.01.03	30.01.03	34
30	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 8. Januar 2003: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu Ziffer 2, wird der Bundesminister der Finanzen aufgefordert, dem Untersuchungsausschuss die Teilnehmerlisten der Sitzungen des Finanzplanungsrates im Mai 2001, im November 2001 und im Mai 2002 zur Verfügung zu stellen.	09.01.03	30.01.03	35
31	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 8. Januar 2003: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu Ziffer 2 Abs. 1, wird der Bundesminister der Finanzen aufgefordert, dem Untersuchungsausschuss die jeweils am Jahresende gültigen Organisationspläne, Geschäftsverteilungspläne und Aktenpläne der Jahre von 1993 bis 22. September 2002 zur Verfügung zu stellen.	09.01.03	16.01.03	27
32	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 8. Januar 2003: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu Ziffer 2 Abs. 1, wird das Bundeskanzleramt aufgefordert, dem Untersuchungsausschuss die jeweils am Jahresende gültigen Organisationspläne, Geschäftsverteilungspläne und Aktenpläne der Jahre von 1993 bis 22. September 2002 zur Verfügung zu stellen.	09.01.03	16.01.03	28
33	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 8. Januar 2003: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu Ziffer 2 Abs. 1, wird das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit aufgefordert, dem Untersuchungsausschuss die jeweils am Jahresende gültigen Organisationspläne, Geschäftsverteilungspläne und Aktenpläne der Jahre von 1993 bis 22. September 2002 des früheren BMA zur Verfügung zu stellen.	09.01.03	16.01.03	29

A-Drs. Nr. 15-	Art, Datum und Inhalt	Verteilt am	beschlossen/ *behandelt*	Beweis-beschluss
			am	BB 15-
34	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 8. Januar 2003: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu Ziffer 2 Abs. 1, wird das Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung aufgefordert, dem Untersuchungsausschuss die jeweils am Jahresende gültigen Organisationspläne, Geschäftsverteilungspläne und Aktenpläne der Jahre von 1993 bis 22. September 2002 des BMG zur Verfügung zu stellen.	09.01.03	16.01.03	30
35	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 8. Januar 2003: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu Ziffer 2 a, wird der Bundesminister der Finanzen aufgefordert, dem Untersuchungsausschuss die Teilnehmerlisten der Sitzungen des Arbeitskreises Steuerschätzung im Mai 2001, im November 2001 und im Mai 2002 zur Verfügung zu stellen.	09.01.03	30.01.03	36
36	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 8. Januar 2003: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), wird beantragt, dass der Untersuchungsausschuss eine Anhörung von fünf externen unabhängigen Wirtschafts-, Finanz-, Renten- und Krankenversicherungsexperten durchführt.	09.01.03	16.01.03	31
37	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 22. Januar 2003: Die zurückgestellten Anträge A-Drs. 30 und 35 sind unverändert zu beschließen.	23.01.03	30.01.03	-
38	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 22. Januar 2003: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256) zu der Frage, ob die Äußerungen des Bundesministers der Finanzen vor dem Deutschen Bundestag in der Zeit zwischen Mai 2002 und dem 22. September 2002 zu den voraussichtlichen Steuereinnahmen im Jahr 2002 im Widerspruch standen zu den Erkenntnissen des Arbeitskreises Steuerschätzung durch Vernehmung von Dr. Peter Lämmel, Deutsche Bundesbank, oder Dr. Alfred Boss, Institut für Weltwirtschaft.	23.01.03	30.01.03	37
39	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 22. Januar 2003: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256) zu der Frage, ob die Äußerung des Bundesministers der Finanzen vor dem Deutschen Bundestag in der Zeit zwischen Mai 2002 und dem 22. September 2002 im Widerspruch standen zu den dem Finanzplanungsrat vorliegenden Prognosen der Experten und Institutionen durch Zeugenvernehmung des Mitglieds des Direktoriums der Deutschen Bundesbank, Prof. Dr. Hermann Remsperger, Frankfurt a. M.	23.01.03	30.01.03	38

A-Drs. Nr. 15-	Art, Datum und Inhalt	Verteilt am	beschlossen/ *behandelt*	Beweis-beschluss
			am	BB 15-
40	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 22. Januar 2003: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256) zu der Frage, wie die Staatspraxis bei der Vorausschätzung der öffentlichen Finanzen seit 1990 gewesen ist, durch Anhörung von Ministerialdirektor Harald Engelmann, Leiter der Grundsatzabteilung des Bundesministeriums der Finanzen.	23.01.03	30.01.03	39
41	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 22. Januar 2003: Zu dem Antrag auf A-Drs. 21 – Anhörung des Leiters des für die Steuerschätzung zuständigen Referats beim Bundesministerium der Finanzen zur Erläuterung der dem Untersuchungsausschuss zu diesem Thema übergebenen Akten – wird der zum Jahresende 2002 ausgeschiedene Referatsleiter, Dr. Dieter Schoof, benannt.	23.01.03	30.01.03	s. BB 15-20
42	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 30. Januar 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256), insbesondere zur Situation des Bundeshaushaltes sowie der Einhaltung der Stabilitätskriterien des EG-Vertrages und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, durch Zeugenvernehmung des Staatssekretärs Dr. Manfred Overhaus, Bundesministerium der Finanzen.	31.01.03	30.01.03	40
43	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 3. Februar 2003: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu Ziffer 1, durch Zeugenvernehmung von Ministerialrat Dr. Hanke, Bundesministerium der Finanzen.	03.02.03		-
43 (neu)	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 6. Februar 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256), insbesondere darüber, welche Erkenntnisse dem Bundesministerium der Finanzen bis zum 22. September 2002 vorlagen u. a. über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes im Haushaltsjahr 2002 und wie mit diesen Erkenntnissen im Verantwortungsbereich der Bundesregierung verfahren wurde, durch Zeugenvernehmung von Ministerialrat Dr. Hanke, Bundesministerium der Finanzen.	06.02.03	07.02.03 (im Umlaufverfahren)	41
44	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 3. Februar 2003: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu Ziffer 1, durch Zeugenvernehmung von Ministerialrat Dr. Kastrop, Bundesministerium der Finanzen.	03.02.03		-

A-Drs. Nr. 15-	Art, Datum und Inhalt	Verteilt am	beschlossen/ *behandelt* am	Beweis-beschluss BB 15-
44 (neu)	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 6. Februar 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256), insbesondere darüber, welche Erkenntnisse dem Bundesministerium der Finanzen bis zum 22. September 2002 vorlagen u. a. über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes im Haushaltsjahr 2002 und wie mit diesen Erkenntnissen im Verantwortungsbereich der Bundesregierung verfahren wurde, durch Zeugenvernehmung von Ministerialrat Dr. Kastrop, Bundesministerium der Finanzen.	06.02.03	07.02.03 (im Umlaufverfahren)	42
45	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 3. Februar 2003: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu Ziffer 1, durch Zeugenvernehmung des Staatssekretärs Dr. Manfred Overhaus, Bundesministerium der Finanzen.	03.02.03		-
45 (neu)	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 6. Februar 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256), insbesondere darüber, welche Erkenntnisse dem Bundesministerium der Finanzen bis zum 22. September 2002 vorlagen u. a. über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes im Haushaltsjahr 2002 und wie mit diesen Erkenntnissen im Verantwortungsbereich der Bundesregierung verfahren wurde, durch Zeugenvernehmung des Staatssekretärs Dr. Manfred Overhaus, Bundesministerium der Finanzen.	06.02.03	07.02.03 (im Umlaufverfahren)	43
46	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 4. Februar 2003: Der Antrag auf A-Drs. 15-45 soll für erledigt erklärt werden, soweit er sich mit dem BB 15-40 deckt. Im Übrigen wird er als unzulässig abgelehnt.	05.02.03	siehe ADrs. 45 (neu)	-
47	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 4. Februar 2003: Zu den Anträgen der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion auf den A-Drs. 43 – Vernehmung von MR Dr. Hanke – und A-Drs. 44 – Vernehmung von MR Dr. Kastrop: Die Anträge auf A-Drs. 43 (neu) und 44 (neu) werden in der Fassung beschlossen und im Übrigen als unzulässig abgelehnt.	05.02.03	Siehe A-Drs. 43 (neu) A-Drs. 44 (neu)	-
48	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 10. Februar 2003: Es wird beantragt, folgende Unterlagen von „VS-Vertraulich“ auf „offen“ herabzustufen: Tgb.-Nr. 1-UA-15/03, MAT A 11, Anl. 01, Bl. 41 bis 61.	11.02.03	*13.02.03*	-

A-Drs. Nr. 15-	Art, Datum und Inhalt	Verteilt am	beschlossen/ *behandelt*	Beweis-beschluss
			am	BB 15-
49	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 12. Februar 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256), insbesondere darüber, welche Erkenntnisse dem Bundesministerium der Finanzen bis zum 22. September 2002 vorlagen über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes im Haushaltsjahr 2002, einschließlich der Erforderlichkeit eines möglichen Nachtragshaushaltes, über die Entwicklung des gesamtstaatlichen Defizits im Hinblick auf die Einhaltung der Stabilitätskriterien des EG-Vertrages und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts im Jahr 2002 und wie mit diesen Erkenntnissen im Verantwortungsbereich der Bundesregierung verfahren wurde, durch Zeugenvernehmung von Ministerialrat Peter Mießen, Bundesministerium der Finanzen.	12.02.03	*am 20.02.03 zurückgestellt*	
50	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 12. Februar 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256), insbesondere darüber, welche Erkenntnisse dem Bundesministerium der Finanzen bis zum 22. September 2002 vorlagen, über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes im Haushaltsjahr 2002, einschließlich der Erforderlichkeit eines möglichen Nachtragshaushalts, über die Entwicklung des gesamtstaatlichen Defizits im Hinblick auf die Einhaltung der Stabilitätskriterien des EG-Vertrages und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts im Jahr 2002 und wie mit diesen Erkenntnissen im Verantwortungsbereich der Bundesregierung verfahren wurde, durch Zeugenvernehmung von Regierungsrat Hans-Jörg Schäper, Bundesministerium der Finanzen.	12.02.03	*am 20.02.03 zurückgestellt*	
51	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 12. Februar 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256), insbesondere darüber, welche Erkenntnisse dem Bundesministerium der Finanzen bis zum 22. September 2002 vorlagen über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes im Haushaltsjahr 2002, über die Entwicklung des gesamtstaatlichen Defizits im Hinblick auf die Einhaltung der Stabilitätskriterien des EG-Vertrages und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts im Jahr 2002 durch Zeugenvernehmung von Ministerialdirektor Harald Engelmann, Bundesministerium der Finanzen	12.02.03	*am 20.02.03 zurückgestellt*	
52	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 12. Februar 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu der Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch den Bund vor der Bundestagswahl am 22. September 2002, durch Anhörung von Ulrich Jochheim, Generaldirektion ECOFIN als Auskunftsperson.	12.02.03	*am 20.02.03 zurückgestellt*	

A-Drs. Nr. 15-	Art, Datum und Inhalt	Verteilt am	beschlossen/ *behandelt*	Beweis-beschluss
			am	BB 15-
53	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 12. Februar 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256), insbesondere darüber, welche Erkenntnisse dem Bundesministerium der Finanzen bis zum 22. September 2002 vorlagen über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes im Haushaltsjahr 2002, einschließlich der Erforderlichkeit eines möglichen Nachtragshaushaltes, über die Entwicklung des gesamtstaatlichen Defizits im Hinblick auf die Einhaltung der Stabilitätskriterien des EG-Vertrages und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts im Jahr 2002 und durch Zeugenvernehmung von Regierungsdirektor Michael Schlautmann, Bundesministerium der Finanzen	12.02.03	*am 20.02.03 zurückgestellt*	
54	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 11. Februar 2003: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme zum Untersuchungsauftrag soll eine Anhörung von fünf externen unabhängigen Krankenversicherungsexperten durchgeführt werden.	13.02.03	20.02.03	44
55	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 12. Februar 2003: Für die Bewertung der im Untersuchungsauftrag (BT-Drs 15/256) enthaltenen Fragestellung insbesondere zu Ziffer 1, gemessen an der auch in dem Verhalten von Landesregierungen, die nach Art. 109 Abs. 2 des Grundgesetzes für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht und nach §§ 49 ff. des Haushaltsgrundsätzegesetzes in Verbindung mit dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft für den öffentlichen Gesamthaushalt mit dem Bund gemeinsam Verantwortung tragen, zum Ausdruck kommenden Staatspraxis – wird Beweis erhoben durch Zeugenvernehmung des Staatsministers der Finanzen des Landes Hessen, Herrn Karlheinz Weimar.	13.02.03	*am 20.02.03 zurückgestellt*	
56	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 12. Februar 2003: Für die Bewertung der im Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256) enthaltenen Fragestellung insbesondere zu Ziffer 1, gemessen an der auch in dem Verhalten von Landesregierungen, die nach Art. 109 Abs. 2 des Grundgesetzes für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht und nach §§ 49 ff. des Haushaltsgrundsätzegesetzes in Verbindung mit dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft für den öffentlichen Gesamthaushalt mit dem Bund gemeinsam Verantwortung tragen, zum Ausdruck kommenden Staatspraxis – wird Beweis erhoben durch Zeugenvernehmung des Senators für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen, Herrn Bürgermeister Hartmut Perschau.	13.02.03	*am 20.02.03 zurückgestellt*	

A-Drs. Nr. 15-	Art, Datum und Inhalt	Verteilt am	beschlossen/ *behandelt*	Beweis-beschluss
			am	BB 15-
57	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 12. Februar 2003: Für die Bewertung der im Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256) enthaltenen Fragestellung insbesondere zu Ziffer 1, gemessen an der auch in dem Verhalten von Landesregierungen, die nach Art. 109 Abs. 2 des Grundgesetzes für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht und nach §§ 49 ff. des Haushaltsgrundsätzegesetzes in Verbindung mit dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft für den öffentlichen Gesamthaushalt mit dem Bund gemeinsam Verantwortung tragen, zum Ausdruck kommenden Staatspraxis – wird Beweis erhoben durch Zeugenvernehmung des Staatsministers der Finanzen des Landes Bayern, Herrn Prof. Dr. Kurt Faltlhauser.	13.02.03	*am 20.02.03 zurückgestellt*	
58	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 12. Februar 2003: Für die Bewertung der im Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256) enthaltenen Fragestellung insbesondere zu Ziffer 1, gemessen an der auch in dem Verhalten von Landesregierungen, die nach Art. 109 Abs. 2 des Grundgesetzes für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht und nach §§ 49 ff. des Haushaltsgrundsätzegesetzes in Verbindung mit dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft für den öffentlichen Gesamthaushalt mit dem Bund gemeinsam Verantwortung tragen, zum Ausdruck kommenden Staatspraxis – wird Beweis erhoben durch Zeugenvernehmung von Ministerialdirektor Gerd Ehlers, Leiter der Abteilung II im Bundesministerium der Finanzen.	13.02.03	*am 20.02.03 zurückgestellt*	
59	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 12. Februar 2003: Für die Bewertung der im Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256) enthaltenen Fragestellung insbesondere zu Ziffer 1, gemessen an der auch in dem Verhalten von Landesregierungen, die nach Art. 109 Abs. 2 des Grundgesetzes für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht und nach §§ 49 ff. des Haushaltsgrundsätzegesetzes in Verbindung mit dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft für den öffentlichen Gesamthaushalt mit dem Bund gemeinsam Verantwortung tragen, zum Ausdruck kommenden Staatspraxis – wird Beweis erhoben durch Zeugenvernehmung von Ministerialdirigent Werner Gatzer, Leiter Leitungsstab beim Bundesministerium der Finanzen.	13.02.03	*am 20.02.03 zurückgestellt*	
60	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 20. Februar 2003: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu Ziffer 1, durch Zeugenvernehmung der Bundesministerin für Gesundheit und Soziale Sicherung, Ulla Schmidt.	21.02.03	13.03.03	45

A-Drs. Nr. 15-	Art, Datum und Inhalt	Verteilt am	beschlossen/ *behandelt*	Beweis-beschluss
			am	BB 15-
61	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 5. März 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256), insbesondere darüber, welche Erkenntnisse dem Bundesministerium für Gesundheit bis zum 22. September 2002 vorlagen über die Entwicklung der Finanzen der gesetzlichen Krankenversicherung und wie mit diesen Erkenntnissen im Verantwortungsbereich der Bundesregierung verfahren wurde, durch Zeugenvernehmung des Staatssekretärs Dr. Klaus Theo Schröder, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung.	06.03.03	13.03.03	46
62	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 5. März 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256), insbesondere darüber, welche Erkenntnisse dem Bundesministerium für Gesundheit bis zum 22. September 2002 vorlagen über die Entwicklung der Finanzen der gesetzlichen Krankenversicherung und wie mit diesen Erkenntnissen im Verantwortungsbereich der Bundesregierung verfahren wurde, durch Zeugenvernehmung von Dr. Hans Jürgen Ahrens, Vorstandsvorsitzender des AOK-Bundesverbandes.	06.03.03	13.03.03	47
63	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 5. März 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256), insbesondere darüber, welche Erkenntnisse dem Bundesministerium für Gesundheit bis zum 22. September 2002 vorlagen über die Entwicklung der Finanzen der gesetzlichen Krankenversicherung und wie mit diesen Erkenntnissen im Verantwortungsbereich der Bundesregierung verfahren wurde, durch Zeugenvernehmung von Roland Sing, Vorsitzender des Vorstandes der AOK Baden-Württemberg.	06.03.03	*am 13.03.03 zurückgestellt*	
64	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 5. März 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256), insbesondere darüber, welche Erkenntnisse dem Bundesministerium für Gesundheit bis zum 22. September 2002 vorlagen über die Entwicklung der Finanzen der gesetzlichen Krankenversicherung und wie mit diesen Erkenntnissen im Verantwortungsbereich der Bundesregierung verfahren wurde, durch Zeugenvernehmung von Prof. Dr. Friedrich Wilhelm Schwartz, ehemaliger Vorsitzender des Sachverständigenrates für die konzertierte Aktion im Gesundheitswesen	06.03.03	13.03.03	48

A-Drs. Nr. 15-	Art, Datum und Inhalt	Verteilt am	beschlossen/ *behandelt* am	Beweis-beschluss BB 15-
65	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 5. März 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256), insbesondere darüber, welche Erkenntnisse dem Bundesministerium für Gesundheit bis zum 22. September 2002 vorlagen über die Entwicklung der Finanzen der gesetzlichen Krankenversicherung und wie mit diesen Erkenntnissen im Verantwortungsbereich der Bundesregierung verfahren wurde, durch Zeugenvernehmung von Prof. Dr. Norbert Klusen, Vorstandsvorsitzender der Techniker Krankenkasse Hamburg.	06.03.03	*am 13.03.03 zurückgestellt*	
66	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 10. März 2003: Für die Bewertung der in dem Untersuchungsauftrag (BT-Drs 15/256) enthaltenen Fragestellung, ob und in welchem Umfange Mitglieder der Bundesregierung, insbesondere die Bundesministerin Ulla Schmidt, im Jahr 2002 Bundestag und Öffentlichkeit hinsichtlich der Finanzsituation der gesetzlichen Krankenkassen vor der Bundestagswahl am 22. September 2002 falsch oder unvollständig informiert haben, wird Beweis erhoben über die Fragen, 1. Welche Rolle spielen Wirtschaftsforschungsinstitute, Sachverständigenräte und Beiräte sowie internationale Institutionen für die Planung und Schätzungen der Bundesregierung hinsichtlich der Finanzen der gesetzlichen Krankenversicherung und inwiefern greift die Bundesregierung auf Planungsdaten und Erhebungen der Länder zurück? 2. Trifft es zu, dass die Einnahmen der gesetzlichen Krankenkassen in bedeutendem Maße von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängen, insbesondere von der Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes? 3. Trifft es zu, dass die Weihnachtsgeldzahlungen im Dezember eines jeden Jahres einen erheblichen Anteil der jährlichen Einnahmen der gesetzlichen Krankenkassen ausmachen und deswegen der Tarif- bzw. Lohnentwicklung und dem Beschäftigungsstand am Ende eines jeden Jahres besonderes Gewicht für den Ausgleich der Haushalte der Krankenkassen zukommt? 4. Konnte aus den Eckwerten des gemeinsamen Schätzerkreises von BVA und GK-Spitzenverbänden vom Juni 2002 geschlossen werden, dass in der gesetzlichen Krankenversicherung im Jahr 2002 von einem insgesamt ausgeglichenen Haushalt auszugehen war? Wäre nach dem Erkenntnisstand August 2002 hierfür ein Beitragssicherungsgesetz erforderlich gewesen? 5. Inwiefern sind die Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung abhängig vom Verhalten der Ärzte in Bezug auf Verschreibung von Arzneimitteln?	11.03.03	13.03.03	49

A-Drs. Nr. 15-	Art, Datum und Inhalt	Verteilt am	beschlossen/ *behandelt* am	Beweis-beschluss BB 15-
noch 66	6. Gab es ein Versprechen der Ärzte im Jahre 2002, Ausgaben bei Arzneimitteln um 4,6 % zu senken? 7. Wie war der Anstieg der Kosten der Krankenhausbehandlung zur Jahresmitte 2002 zu prognostizieren? 8. Welche Einsparpotentiale für die GKV wurden im Sommer des Jahres 2002 prognostiziert? 9. Welche Rolle spielten hierbei das Arzneimittelausgabenbegrenzungsgesetz bzw. das Arzneimittelbudget-ablösungsgesetz? 10. Welche Bedeutung kommt der Selbstverwaltung der Kassen für ihre Finanzlage zu? 11. Trifft es zu, dass die gesetzliche Krankenversicherung im Jahr 1992 ein Defizit von 9,4 Mrd. DM, im Jahr 1995 ein Defizit von 7,2 Mrd. DM und im Jahr 1996 ein Defizit von 7,0 Mrd. DM aufwies, obwohl das Zuzahlungsvolumen der Patientinnen und Patienten für Arzneimittel von 1,2 Mrd. DM im Jahre 1991 auf 5,4 Mrd. DM im Jahre 1998 angestiegen war? 12. Hat sich die Bundesregierung im Sommer 2002 hinsichtlich ihrer Informationspolitik entsprechend der Staatspraxis bei der Planung der Finanzen der gesetzlichen Krankenversicherung seit 1990 verhalten? durch Vernehmung des ehemaligen Leiters der Abteilung II des damaligen Bundesministeriums für Gesundheit, Dr. Edwin Smigielski, als sachverständigen Zeugen.			
67	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 10. März 2003: Für die Bewertung der in dem Untersuchungsauftrag (BT-Drs 15/256) enthaltenen Fragestellung, ob und in welchem Umfange Mitglieder der Bundesregierung, insbesondere die Bundesministerin Ulla Schmidt, im Jahr 2002 Bundestag und Öffentlichkeit hinsichtlich der Finanzsituation der gesetzlichen Krankenkassen vor der Bundestagswahl am 22. September 2002 falsch oder unvollständig informiert haben, wird Beweis erhoben über die Fragen, 1. Welche Rolle spielen Wirtschaftsforschungsinstitute, Sachverständigenräte und Beiräte sowie internationale Institutionen für die Planung und Schätzungen der Bundesregierung hinsichtlich der Finanzen der gesetzlichen Krankenversicherung und inwiefern greift die Bundesregierung auf Planungsdaten und Erhebungen der Länder zurück? 2. Trifft es zu, dass die Einnahmen der gesetzlichen Krankenkassen in bedeutendem Maße von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängen, insbesondere von der Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes?	11.03.03	13.03.03	50

A-Drs. Nr. 15-	Art, Datum und Inhalt	Verteilt am	beschlossen/ *behandelt* am	Beweis-beschluss BB 15-
noch 67	3. Trifft es zu, dass die Weihnachtsgeldzahlungen im Dezember eines jeden Jahres einen erheblichen Anteil der jährlichen Einnahmen der gesetzlichen Krankenkassen ausmachen und deswegen der Tarif- bzw. Lohnentwicklung und dem Beschäftigungsstand am Ende eines jeden Jahres besonderes Gewicht für den Ausgleich der Haushalte der Krankenkassen zukommt? 4. Konnte aus den Eckwerten des gemeinsamen Schätzerkreises von BVA und GK-Spitzenverbänden vom Juni 2002 geschlossen werden, dass in der gesetzlichen Krankenversicherung im Jahr 2002 von einem insgesamt ausgeglichenen Haushalt auszugehen war? Wäre nach dem Erkenntnisstand August 2002 hierfür ein Beitragssicherungsgesetz erforderlich gewesen? 5. Inwiefern sind die Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung abhängig vom Verhalten der Ärzte in Bezug auf Verschreibung von Arzneimitteln? 6. Gab es ein Versprechen der Ärzte im Jahre 2002, Ausgaben bei Arzneimitteln um 4,6 % zu senken? 7. Wie war der Anstieg der Kosten der Krankenhausbehandlung zur Jahresmitte 2002 zu prognostizieren? 8. Welche Einsparpotentiale für die GKV wurden im Sommer des Jahres 2002 prognostiziert? 9. Welche Rolle spielten hierbei das Arzneimittelausgabenbegrenzungsgesetz bzw. das Arzneimittelbudgetablösungsgesetz? 10. Welche Bedeutung kommt der Selbstverwaltung der Kassen für ihre Finanzlage zu? 11. Trifft es zu, dass die gesetzliche Krankenversicherung im Jahr 1992 ein Defizit von 9,4 Mrd. DM, im Jahr 1995 ein Defizit von 7,2 Mrd. DM und im Jahr 1996 ein Defizit von 7,0 Mrd. DM aufwies, obwohl das Zuzahlungsvolumen der Patientinnen und Patienten für Arzneimittel von 1,2 Mrd. DM im Jahre 1991 auf 5,4 Mrd. DM im Jahre 1998 angestiegen war? 12. Hat sich die Bundesregierung im Sommer 2002 hinsichtlich ihrer Informationspolitik entsprechend der Staatspraxis bei der Planung der Finanzen der gesetzlichen Krankenversicherung seit 1990 verhalten? durch Vernehmung des Vorstandsvorsitzenden des Arbeiter-Ersatzkassen-Verbandes e.V., Herbert Rebscher, als sachverständigen Zeugen.			
68	Antrag der FDP-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 19. März 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Dr. 15/256) durch Beiziehung der Akten und sonstigen Vorgänge, die den gegenseitigen Informationsaustausch zwischen dem früheren Bundesministerium für Gesundheit und dem Bundesversicherungsamt im Zeitraum von Januar 2002 bis zum Ende der 14. WP zur Finanzlage der gesetzlichen Krankenkassen betreffen.	19.03.03	*s. MAT B 1*	

A-Drs. Nr. 15-	Art, Datum und Inhalt	Verteilt am	beschlossen/ *behandelt*	Beweis-beschluss
			am	BB 15-
69	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 2. April 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256), insbesondere darüber, welche Erkenntnisse der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte bis zum 22. September 2002 vorlagen über die Entwicklung der Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung und wie mit diesen Erkenntnissen im Verantwortungsbereich der Bundesregierung verfahren wurde, durch Zeugenvernehmung von Dr. Herbert Rische, Präsident der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Berlin.	02.04.03	10.04.03	51
70	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 2. April 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256), insbesondere darüber, welche Erkenntnisse dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung bis zum 22. September 2002 vorlagen über die Entwicklung der Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung und wie mit diesen Erkenntnissen im Verantwortungsbereich der Bundesregierung verfahren wurde, durch Zeugenvernehmung von Ministerialrat Wolfgang Rombach, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung.	02.04.03	10.04.03	53
71	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 2. April 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256), insbesondere darüber, welche Erkenntnisse dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung bis zum 22. September 2002 vorlagen über die Entwicklung der Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung und wie mit diesen Erkenntnissen im Verantwortungsbereich der Bundesregierung verfahren wurde, durch Zeugenvernehmung von Dr. Klaus Achenbach, Staatssekretär beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung der 14. WP.	02.04.03	10.04.03	54
72	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 2. April 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256), insbesondere darüber, welche Erkenntnisse dem Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) bis zum 22. September 2002 vorlagen über die Entwicklung der Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung und wie mit diesen Erkenntnissen im Verantwortungsbereich der Bundesregierung verfahren wurde, durch Zeugenvernehmung von Prof. Dr. Franz Ruland, Geschäftsführer des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger.	02.04.03	10.04.03	55

A-Drs. Nr. 15-	Art, Datum und Inhalt	Verteilt am	beschlossen/ *behandelt* am	Beweis-beschluss BB 15-
73	Antrag der FDP-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 2. April 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu der Frage, ob und in welchem Umfang Mitglieder der Bundesregierung im Jahr 2002 Bundestag und Öffentlichkeit hinsichtlich der Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung vor der Bundestagswahl am 22. September 2002 falsch oder unvollständig informiert haben, ob und ggf. wer dieses wie und mit wessen Hilfe insbesondere auch im Verantwortungsbereich der Bundesregierung getan und ob und ggf. welche Vereinbarungen es dazu gegeben hat, durch Zeugenvernehmung von Prof. Dr. Dr. h.c. Bert Rürup, Vorsitzender des Sozialbeirats.	02.04.03	10.04.03	56
74	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 28. März 2003: Für die Bewertung der im Untersuchungsauftrag (BT-Drs 15/256) enthaltenen Fragestellung, ob und in welchem Umfange Mitglieder der Bundesregierung, insbesondere der damalige Bundesminister Walter Riester im Jahr 2002 Bundestag und Öffentlichkeit hinsichtlich der Finanzsituation der gesetzlichen Rentenversicherung vor der Bundestagswahl am 22. September 2002 falsch oder unvollständig informiert haben, wird Beweis erhoben durch die Fragen: 1. Welche Rolle spielen Wirtschaftsforschungsinstitute, Sachverständigenräte und Beiräte sowie internationale Institutionen für die Planung und Schätzungen der Bundesregierung hinsichtlich der Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung und inwiefern greift die Bundesregierung auf Planungsdaten und Erhebungen der Länder zurück? 2. Trifft es zu, dass die Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung in bedeutendem Maße von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängt, insbesondere von der Entwicklung der Bruttolohn- und Gehaltssumme? 3. Trifft es zu, dass die Weihnachtsgeldzahlungen im Dezember eines jeden Jahres einen erheblichen Anteil der jährlichen Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung ausmachen und deswegen der Tarif- bzw. Lohnentwicklung und dem Beschäftigungsstand am Ende eines jeden Jahres besonderes Gewicht für den Ausgleich der Haushalte der Rentenversicherung zukommt? 4. Durfte im September 2002 damit gerechnet werden, dass die Bruttolohn- und Gehaltssumme in der zweiten Jahreshälfte steigen würde? Trifft es zu, dass die Einnahmen der Rentenversicherung im Juli 2002 um 1,8 % gestiegen sind, nachdem sie in der ersten Jahreshälfte lediglich um 0,3 % angestiegen waren?	02.04.03	10.04.03	57

A-Drs. Nr. 15-	Art, Datum und Inhalt	Verteilt am	beschlossen/ *behandelt* am	Beweis-beschluss BB 15-
noch 74	5. Worauf gründete der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger seine Prognose aus dem August 2002, der Rentenbeitragssatz würde im Jahr 2003 auf 19,7 % steigen? Hatte der VDR andere Zahlen als die Bundesregierung, das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung und der Sachverständigenrat, die jeweils von einem Ansteigen auf 19,3 % bis 19,4 % ausgingen? 6. Wie hätte sich eine – wie von der CDU/CSU im Wahlkampf vorgeschlagene – Streichung der nächsten Stufe der Ökosteuer auf den Rentenbeitragssatz 2003 ausgewirkt? 7. Wie hätte sich eine – wie von dem Bundesminister a.D. Horst Seehofer im August 2002 vorgeschlagene – nachträgliche Kompensation für die im Jahr 2000 ausgebliebene Rentenanpassung auf den Beitragssatz ausgewirkt, insbesondere im Hinblick auf das Versprechen von CDU/CSU, die Sozialversicherungsbeiträge auf unter 40 % zu senken? 8. Hat sich die Bundesregierung im Sommer 2002 hinsichtlich ihrer Informationspolitik entsprechend der Staatspraxis bei der Planung der Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung seit 1990 verhalten? durch Vernehmung des sachverständigen Zeugen Prof. Dr. Dr. h.c. Bert Rürup, Vorsitzender der Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme.			
75	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 28. März 2003: Für die Bewertung der im Untersuchungsauftrag (BT-Drs 15/256) enthaltenen Fragestellung, ob und in welchem Umfange Mitglieder der Bundesregierung, insbesondere der damalige Bundesminister Walter Riester im Jahr 2002 Bundestag und Öffentlichkeit hinsichtlich der Finanzsituation der gesetzlichen Rentenversicherung vor der Bundestagswahl am 22. September 2002 falsch oder unvollständig informiert haben, wird Beweis erhoben durch die Fragen: 1. Welche Rolle spielen Wirtschaftsforschungsinstitute, Sachverständigenräte und Beiräte sowie internationale Institutionen für die Planung und Schätzungen der Bundesregierung hinsichtlich der Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung und inwiefern greift die Bundesregierung auf Planungsdaten und Erhebungen der Länder zurück? 2. Trifft es zu, dass die Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung in bedeutendem Maße von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängt, insbesondere von der Entwicklung des Bruttolohn- und Gehaltssumme?	02.03.03	10.04.03	58

A-Drs. Nr. 15-	Art, Datum und Inhalt	Verteilt am	beschlossen/ *behandelt* am	Beweis-beschluss BB 15-
noch 75	3. Trifft es zu, dass die Weihnachtsgeldzahlungen im Dezember eines jeden Jahres einen erheblichen Anteil der jährlichen Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung ausmachen und deswegen der Tarif- bzw. Lohnentwicklung und dem Beschäftigungsstand am Ende eines jeden Jahres besonderes Gewicht für den Ausgleich der Haushalte der Rentenversicherung zukommt? 4. Durfte im September 2002 damit gerechnet werden, dass die Bruttolohn- und Gehaltssumme in der zweiten Jahreshälfte steigen würde? 5. Trifft es zu, dass die Einnahmen der Rentenversicherung im Juli 2002 um 1,8 % gestiegen sind, nachdem sie in der ersten Jahreshälfte lediglich um 0,3 % angestiegen waren? 6. Ging das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung trotz einer schwachen Entwicklung der Arbeitsentgelte im ersten Halbjahr 2002 noch Mitte Juli 2002 davon aus, dass im Jahr 2003 ein Rentenbeitragssatz von 19,3 gehalten werden könnte? 7. Trifft es zu, dass eine – wie von der CDU/CSU im Wahlkampf vorgeschlagene – Streichung der seit dem 1.1.2003 wirksamen Erhöhung der Ökosteuer zu einer Anhebung des Rentenbeitragssatzes für das Jahr 2003 um 0,2 bis 0,3 % geführt hätte? 8. Wie hätte sich eine – wie von dem Bundesminister a. D. Horst Seehofer im August 2002 vorgeschlagene – nachträgliche Kompensation für die im Jahr 2000 ausgebliebene Rentenanpassung auf den Beitragssatz ausgewirkt, insbesondere im Hinblick auf das Versprechen von CDU/CSU, die Sozialversicherungsbeiträge auf unter 40 % zu senken? 9. Hat sich die Bundesregierung im Sommer 2002 hinsichtlich ihrer Informationspolitik entsprechend der Staatspraxis bei der Planung der Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung seit 1990 verhalten? durch Vernehmung des sachverständigen Zeugen PD Dr. habil. Gustav Adolf Horn, Leiter der Konjunkturabteilung des DIW Berlin.			
76	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 31. März 2003: Für die Bewertung der im Untersuchungsauftrag (BT-Drs 15/256) enthaltenen Fragestellung, ob und in welchem Umfange Mitglieder der Bundesregierung, insbesondere der damalige Bundesminister Walter Riester im Jahr 2002 Bundestag und Öffentlichkeit hinsichtlich der Finanzsituation der gesetzlichen Rentenversicherung vor der Bundestagswahl am 22. September 2002 falsch oder unvollständig informiert haben, wird Beweis erhoben durch die Fragen:	02.04.03	10.04.03	52

A-Drs. Nr. 15-	Art, Datum und Inhalt	Verteilt am	beschlossen/ *behandelt*	Beweis-beschluss
			am	BB 15-
noch 76	1. Welche Rolle spielen Wirtschaftsforschungsinstitute, Sachverständigenräte und Beiräte sowie internationale Institutionen für die Planung und Schätzungen der Bundesregierung hinsichtlich der Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung und inwiefern greift die Bundesregierung auf Planungsdaten und Erhebungen der Länder zurück? 2. Trifft es zu, dass die Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung in bedeutendem Maße von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängt, insbesondere von der Entwicklung des Bruttolohn- und Gehaltssumme? 3. Trifft es zu, dass die Weihnachtsgeldzahlungen im Dezember eines jeden Jahres einen erheblichen Anteil der jährlichen Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung ausmachen und deswegen der Tarif- bzw. Lohnentwicklung und dem Beschäftigungsstand am Ende eines jeden Jahres besonderes Gewicht für den Ausgleich der Haushalte der Rentenversicherung zukommt? 4. Durfte im September 2002 damit gerechnet werden, dass die Bruttolohn- und Gehaltssumme in der zweiten Jahreshälfte steigen würde? Trifft es zu, dass die Einnahmen der Rentenversicherung im Juli 2002 um 1,8 % gestiegen sind, nachdem sie in der ersten Jahreshälfte lediglich um 0,3 % angestiegen waren? 5. Worauf gründete der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger seine Prognose aus dem August 2002, der Rentenbeitragssatz würde im Jahr 2003 auf 19,7 % steigen? Hatte der VDR andere Zahlen als die Bundesregierung, das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung und der Sachverständigenrat, die jeweils von einem Ansteigen auf 19,3 % bis 19,4 % ausgingen? 6. Trifft es zu, dass Mitte Oktober 2002 noch nicht gewusst werden konnte, wie hoch der Beitragssatz für das Jahr 2003 tatsächlich sein würde? 7. Trifft es zu, dass der Beitragssatz für das Jahr 2003 erst im November 2002 festgesetzt werden musste? 8. Trifft es zu, dass eine – wie von der CDU/CSU im Wahlkampf vorgeschlagene Streichung der seit dem 1.1.2003 wirksamen Erhöhung der Ökosteuer zu einer Anhebung des Rentenbeitragssatzes für das Jahr 2003 um 0,2 bis 0,3 % geführt hätte? 9. Wie hätte sich eine – wie von dem Bundesminister a. D. Horst Seehofer im August 2002 vorgeschlagene – nachträgliche Kompensation für die im Jahr 2000 ausgebliebene Rentenanpassung auf den Beitragssatz ausgewirkt, insbesondere im Hinblick auf das Versprechen von CDU/CSU, die Sozialversicherungsbeiträge auf unter 40 % zu senken?			

A-Drs. Nr. 15-	Art, Datum und Inhalt	Verteilt am	beschlossen/ *behandelt* am	Beweis-beschluss BB 15-
noch 76	10. Hat sich die Bundesregierung im Sommer 2002 hinsichtlich ihrer Informationspolitik entsprechend der Staatspraxis bei der Planung der Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung seit 1990 verhalten? durch Vernehmung des sachverständigen Zeugen Dr. Herbert Rische, Präsident der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Berlin.			
77	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 2. April 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256), insbesondere darüber, welche Erkenntnisse dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung bis zum 22. September 2002 vorlagen über die Entwicklung der Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung und wie mit diesen Erkenntnissen im Verantwortungsbereich der Bundesregierung verfahren wurde, durch Zeugenvernehmung von Rudolf Anzinger, Staatssekretär beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung in der 14. WP.	03.04.03	10.04.03	59
78	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 2. April 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256), insbesondere darüber, welche Erkenntnisse dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung bis zum 22. September 2002 vorlagen über die Entwicklung der Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung und wie mit diesen Erkenntnissen im Verantwortungsbereich der Bundesregierung verfahren wurde, durch Zeugenvernehmung von Ministerialrat Dabringhausen, Referatsleiter I b 1 im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung in der 14. WP.	03.04.03	10.04.03	60
79	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 2. April 2003: Für die Bewertung der im Untersuchungsauftrag (BT-Drs 15/256) enthaltenen Fragestellung, ob und in welchem Umfange Mitglieder der Bundesregierung, insbesondere der damalige Bundesminister Walter Riester im Jahr 2002 Bundestag und Öffentlichkeit hinsichtlich der Finanzsituation der gesetzlichen Rentenversicherung vor der Bundestagswahl am 22. September 2002 falsch oder unvollständig informiert haben, wird Beweis erhoben durch die Fragen: 1. Welche Rolle spielen Wirtschaftsforschungsinstitute, Sachverständigenräte und Beiräte sowie internationale Institutionen für die Planung und Schätzungen der Bundesregierung hinsichtlich der Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung und inwiefern greift die Bundesregierung auf Planungsdaten und Erhebungen der Länder zurück?	03.04.03	10.04.03	61

A-Drs. Nr. 15-	Art, Datum und Inhalt	Verteilt am	beschlossen/ *behandelt*	Beweis-beschluss
			am	BB 15-
noch 79	2. Trifft es zu, dass die Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung in bedeutendem Maße von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängt, insbesondere von der Entwicklung des Bruttolohn- und Gehaltssumme? 3. Trifft es zu, dass die Weihnachtsgeldzahlungen im Dezember eines jeden Jahres einen erheblichen Anteil der jährlichen Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung ausmachen und deswegen der Tarif- bzw. Lohnentwicklung und dem Beschäftigungsstand am Ende eines jeden Jahres besonderes Gewicht für den Ausgleich der Haushalte der Rentenversicherung zukommt? 4. Durfte im September 2002 damit gerechnet werden, dass die Bruttolohn- und Gehaltssumme in der zweiten Jahreshälfte steigen würde? Trifft es zu, dass die Einnahmen der Rentenversicherung im Juli 2002 um 1,8 % gestiegen sind, nachdem sie in der ersten Jahreshälfte lediglich um 0,3 % angestiegen waren? 5. Worauf gründete der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger seine Prognose aus dem August 2002, der Rentenbeitragssatz würde im Jahr 2003 auf 19,7 % steigen? Hatte der VDR andere Zahlen als die Bundesregierung, das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung und der Sachverständigenrat, die jeweils von einem Ansteigen auf 19,3 % bis 19,4 % ausgingen? 6. Wie hätte sich eine – wie von der CDU/CSU im Wahlkampf vorgeschlagene – Streichung der nächsten Stufe der Ökosteuer auf den Rentenbeitragssatz 2003 ausgewirkt? 7. Wie hätte sich eine – wie von dem Bundesminister a.D. Horst Seehofer im August 2002 vorgeschlagene – nachträgliche Kompensation für die im Jahr 2000 ausgebliebene Rentenanpassung auf den Beitragssatz ausgewirkt, insbesondere im Hinblick auf das Versprechen von CDU/CSU, die Sozialversicherungsbeiträge auf unter 40 % zu senken? 8. Hat sich die Bundesregierung im Sommer 2002 hinsichtlich ihrer Informationspolitik entsprechend der Staatspraxis bei der Planung der Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung seit 1990 verhalten? durch Vernehmung des Zeugen Ministerialdirektor Achim Wittrock, Leiter der Abteilung P im Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung.			

A-Drs. Nr. 15-	Art, Datum und Inhalt	Verteilt am	beschlossen/ *behandelt* am	Beweis-beschluss BB 15-
80	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 22. April 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256) durch Beiziehung aller Akten, sonstigen Unterlagen, so auch der Vermerke über Besprechungen im Leitungsbereich (Leitungsbesprechungen, Abteilungsleiterbesprechungen etc.) insbesondere zum sog. Vorschaltgesetz (Beitragssicherungsgesetz vom 23. Dezember 2003) und jeweils eines vom Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung oder, falls nicht möglich, eines vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik anzufertigenden Ausdrucks der in Datenverarbeitungssystemen im Bundesministerium der Gesundheit in der 14. Wahlperiode gespeicherten Vorgänge, die Aufschluss darüber geben, welche Erkenntnisse dem Bundesministerium der Gesundheit von Anfang 2002 bis zum Ende der Wahlperiode vorlagen über die finanzielle Lage der gesetzlichen Krankenversicherung und wie mit diesen Erkenntnissen im Verantwortungsbereich der Bundesregierung verfahren wurde, beim Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, soweit diese Vorgänge nicht bereits dem Untersuchungsausschuss übersandt worden sind.	23.04.03		
80 (neu)	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 22. April 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256) durch Beiziehung aller Akten, sonstigen Unterlagen, so auch der Vermerke über Besprechungen im Leitungsbereich (Leitungsbesprechungen, Abteilungsleiterbesprechungen etc.) insbesondere zum sog. Vorschaltgesetz (Beitragssatzsicherungsgesetz vom 23. Dezember 2002) und jeweils eines vom Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung oder, falls nicht möglich, eines vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik anzufertigenden Ausdrucks der in Datenverarbeitungssystemen im Bundesministerium der Gesundheit in der 14. Wahlperiode gespeicherten Vorgänge, die Aufschluss darüber geben, welche Erkenntnisse dem Bundesministerium der Gesundheit von Anfang 2002 bis zum Ende der 14. Wahlperiode vorlagen über die finanzielle Lage der gesetzlichen Krankenversicherung und wie mit diesen Erkenntnissen im Verantwortungsbereich der Bundesregierung verfahren wurde, beim Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, soweit diese Vorgänge nicht bereits dem Untersuchungsausschuss übersandt worden sind.	29.04.03	08.05.03	62

A-Drs. Nr. 15-	Art, Datum und Inhalt	Verteilt am	beschlossen/ *behandelt*	Beweis-beschluss
			am	BB 15-
81	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 28. April 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256) durch Beiziehung aller Akten, sonstigen Unterlagen sowie jeweils eines vom Bundeskanzleramt oder, falls nicht möglich, eines vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik anzufertigenden Ausdrucks der in Datenverarbeitungssystemen im Bundeskanzleramt gespeicherten Vorgänge, die Aufschluss darüber geben, welche Erkenntnisse dem Bundeskanzleramt von Anfang 2002 bis zum Ende der 14. Wahlperiode vorlagen über – die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes im Haushaltsjahr 2002, einschließlich der Erforderlichkeit eines möglichen Nachtragshaushaltes. – die Entwicklung des gesamtstaatlichen Defizits im Hinblick auf die Einhaltung der Stabilitätskriterien des EG-Vertrages und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts im Jahr 2002, – das voraussichtliche Wachstum des Bruttoinlandprodukts im Jahr 2002 sowie – die Entwicklung der Finanzlage der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung und wie mit diesen Erkenntnissen im Verantwortungsbereich der Bundesregierung verfahren wurde, beim Bundeskanzleramt, soweit diese Vorgänge nicht bereits dem Untersuchungsausschuss übersandt worden sind.	29.04.03	08.05.03	63
82	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 28. April 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu der Finanzlage der gesetzlichen Krankenversicherung ab 1. Januar 2002 bis zum Ende der 14. Wahlperiode durch Zeugenvernehmung von Rüdiger Hensgen, Referatsleiter des Referats 221 im Bundesministerium für Gesundheit in der 14. WP.	29.04.03	08.05.03	64
83	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 28. April 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu der Finanzlage der gesetzlichen Krankenversicherung im ersten Halbjahr 2002 und den Perspektiven für deren Finanzentwicklung im Jahr 2002 durch Zeugenvernehmung von Dr. Edwin Smigielski, Leiter der Abteilung 2 im Bundesministerium für Gesundheit in der 14. WP.	29.04.03	08.05.03	65

A-Drs. Nr. 15-	Art, Datum und Inhalt	Verteilt am	beschlossen/ *behandelt* am	Beweis-beschluss BB 15-
84	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 28. April 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu der Finanzlage der gesetzlichen Krankenversicherung ab 1. Januar 2002 bis zum Ende der 14. Wahlperiode durch Zeugenvernehmung von Dr. Joachim Müller, Referatsleiter des Referates 228 im Bundesministerium für Gesundheit in der 14. WP.	29.04.03	08.05.03	66
85	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 30. April 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu der Finanzlage der gesetzlichen Krankenversicherung ab 1. Januar 2002 bis zum Ende der 14. WP durch Zeugenvernehmung von Wilhelm Walzik, Referatsleiter des Referates 012 im Bundesministerium für Gesundheit in der 14. WP.	30.04.03	08.05.03	67
86	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 7. Mai 2003: Es wird Beweis zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu Ziffer 1, durch Zeugenvernehmung von Oswald Metzger, haushaltspolitischer Sprecher der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in der 14. WP des Deutschen Bundestages.	07.05.03	22.05.03	69
87	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 7. Mai 2003: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu Ziffer 1, durch Zeugenvernehmung von Staatssekretär Dr. Frank-Walter Steinmeier, Chef des Bundeskanzleramtes.	07.05.03	22.05.03	70
88	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 7. Mai 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu der Frage, welche Erkenntnisse dem Bundeskanzleramt bis zum 22. September 2002 vorlagen über – die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes im Haushaltsjahr 2002, einschließlich der Erforderlichkeit eines möglichen Nachtragshaushalts, – die Entwicklung des gesamtstaatlichen Defizits im Hinblick auf die Einhaltung der Stabilitätskriterien des EG-Vertrages und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes im Jahre 2002 und – das voraussichtliche Wachstum des Bruttoinlandsprodukts im Jahre 2002 und wie mit diesen Erkenntnissen im Verantwortungsbereich der Bundesregierung verfahren wurde, durch Zeugenvernehmung von Ministerialdirektor Dr. Bernd Pfaffenbach, Bundeskanzleramt.	07.05.03	22.05.03	71

A-Drs. Nr. 15-	Art, Datum und Inhalt	Verteilt am	beschlossen/ *behandelt* am	Beweis-beschluss BB 15-
89	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 7. Mai 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu der Frage, welche Erkenntnisse dem Bundeskanzleramt bis zum 22. September 2002 vorlagen über – die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes im Haushaltsjahr 2002, einschließlich der Erforderlichkeit eines möglichen Nachtragshaushalts, – die Entwicklung des gesamtstaatlichen Defizits im Hinblick auf die Einhaltung der Stabilitätskriterien des EG-Vertrages und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes im Jahre 2002, – das voraussichtliche Wachstum des Bruttoinlandsprodukts im Jahre 2002 und wie mit diesen Erkenntnissen im Verantwortungsbereich der Bundesregierung verfahren wurde, durch Zeugenvernehmung von Ministerialdirigent Horst Claßen, Bundeskanzleramt.	07.05.03	22.05.03	72
90	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 7. Mai 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu der Frage, welche Erkenntnisse dem Bundeskanzleramt bis zum 22. September 2002 vorlagen über – die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes im Haushaltsjahr 2002, einschließlich der Erforderlichkeit eines möglichen Nachtragshaushalts, – die Entwicklung des gesamtstaatlichen Defizits im Hinblick auf die Einhaltung der Stabilitätskriterien des EG-Vertrages und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes im Jahre 2002, – das voraussichtliche Wachstum des Bruttoinlandsprodukts im Jahre 2002 und wie mit diesen Erkenntnissen im Verantwortungsbereich der Bundesregierung verfahren wurde, durch Zeugenvernehmung von Regierungsdirektor Dietmar Klein, Bundeskanzleramt.	07.05.03	22.05.03	73
91	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 7. Mai 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu der Frage, welche Erkenntnisse dem Bundeskanzleramt bis zum 22. September 2002 vorlagen über – die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes im Haushaltsjahr 2002, einschließlich der Erforderlichkeit eines möglichen Nachtragshaushalts, – die Entwicklung des gesamtstaatlichen Defizits im Hinblick auf die Einhaltung der Stabilitätskriterien des EG-Vertrages und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes im Jahre 2002,	07.05.03	22.05.03	74

A-Drs. Nr. 15-	Art, Datum und Inhalt	Verteilt am	beschlossen/ *behandelt* am	Beweis-beschluss BB 15-
noch 91	– das voraussichtliche Wachstum des Bruttoinlandsprodukts im Jahre 2002 sowie – die Entwicklung der Finanzlage der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung und wie mit diesen Erkenntnissen im Verantwortungsbereich der Bundesregierung verfahren wurde, durch Zeugenvernehmung von Staatssekretär a. D. Uwe-Karsten Heye, Sprecher der Bundesregierung und Chef des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung in der 14. WP.			
92	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 13. Mai 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256), insbesondere zu der Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung ab 1. Januar 2002 bis zum 22. September 2002 durch Zeugenvernehmung von Klaus Vater, Pressesprecher und Leiter der Unterabteilung LP „Presse und Öffentlichkeitsarbeit“ im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung in der 14. WP.	13.05.03	21.05.03	68
93	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 13. Mai 2003: Der Beschluss des Untersuchungsausschusses, die Vernehmung des Zeugen Ministerialrat Walter Rombach, Referatsleiter im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung in der 14. Wahlperiode, für den 22. Mai 2003 zu terminieren, wird aufgehoben; es wird statt seiner der Zeuge Klaus Vater, Sprecher des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung in der 14. Wahlperiode, für den 22. Mai 2003 zur Vernehmung als Zeuge geladen.	13.05.03	*21.05.03*	–
94	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 20. Mai 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256) durch Beiziehung der Vorermittlungsakten der Staatsanwaltschaft Berlin betreffend die Strafanzeigen gegen die Bundesregierung wegen angeblichen Wahlbetrugs bei der Bundestagswahl 2002 soweit sie mit unwahren Aussagen der im Untersuchungsauftrag Genannten hinsichtlich der Situation des Bundeshaushalts, der Finanzlage der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung sowie der Einhaltung der Stabilitätskriterien des EG-Vertrages und des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes durch den Bund vor der Bundestagswahl am 22. September 2002 begründet wurden, bei der Staatsanwaltschaft Berlin.	21.05.03	27.05.03 (im Umlaufverfahren)	75

A-Drs. Nr. 15-	Art, Datum und Inhalt	Verteilt am	beschlossen/ *behandelt*	Beweis-beschluss
			am	BB 15-
95	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 20. Mai 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256) durch Beiziehung aller Akten und der in diesem Zusammenhang entstandenen sonstigen Unterlagen betreffend die gegen die Gültigkeit der Wahlen zum 15. Deutschen Bundestag vom 22. September 2002 beim Deutschen Bundestag eingelegten Einsprüche, soweit sie mit unwahren Aussagen der im Untersuchungsauftrag Genannten hinsichtlich der Situation des Bundeshaushaltes, der Finanzlage der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung sowie der Einhaltung der Stabilitätskriterien des EG-Vertrages und des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes durch den Bund begründet wurden, beim Wahlprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages.	21.05.03	02.06.03	78
96	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 23. Mai 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256), insbesondere darüber, welche Erkenntnisse dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung von Anfang 2002 bis zum 22. September 2002 vorlagen über die Entwicklung der Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung und wie mit diesen Erkenntnissen im Verantwortungsbereich der Bundesregierung verfahren wurde durch Zeugenvernehmung von Ministerialrat Claus Hofmann, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung in der 14. WP.	23.05.03	27.05.03 (im Umlaufverfahren)	76
97	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 23. Mai 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256) durch Beiziehung aller Akten und sonstigen Unterlagen, insbesondere des Referats I A 3 und der Vermerke über Besprechungen im Leitungsbereich (Leitungsbesprechungen, Abteilungsleiterbesprchungen etc), die Aufschluss darüber geben, welche Erkenntnisse dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung von Anfang 2002 bis zum 22. September 2002 vorlagen über die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung und wie mit diesen Erkenntnissen im Verantwortungsbereich der Bundesregierung verfahren wurde, beim Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, soweit diese Vorgänge nicht bereits dem Untersuchungsausschuss übersandt worden sind. Sollten die vorbezeichneten Vorgänge oder Teile davon im Ministerium nur in papierloser Form vorhanden sein, geht der Untersuchungsausschuss davon aus, dass das Ministerium die Vorgänge in Papierform durch Ausdruck der entsprechenden Vorgänge vervollständigt, ggf. mit Hilfe des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik oder anderer geeigneter Einrichtungen bzw. Maßnahmen.	23.05.03	27.05.03 (im Umlaufverfahren)	77

A-Drs. Nr. 15-	Art, Datum und Inhalt	Verteilt am	beschlossen/ *behandelt* am	Beweis-beschluss BB 15-
98	Antrag der Koalitionsfraktionen im 1. Untersuchungsausschuss vom 23. Mai 2003: Für die Bewertung der in dem Untersuchungsauftrag enthaltenen Fragestellung, ob und in welchem Umfange Mitglieder der Bundesregierung, insbesondere der damalige Bundesminister Walter Riester, im Jahr 2002 Bundestag und Öffentlichkeit hinsichtlich der Finanzsituation der gesetzlichen Rentenversicherung vor der Bundestagswahl am 22. September 2002 falsch oder unvollständig informiert haben, wird Beweis erhoben über die Frage: – In welchem Umfang wurden im Jahr 2002 Tarifverträge abgeschlossen, die zu Tariferhöhungen führten? durch Beiziehung des Berichts des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit „Tarifvertragliche Arbeitsbedingungen im Jahre 2002“ (Tarifbericht 2002).	27.05.03	02.06.03	79
99	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 30. Mai 2003: Die Bundesregierung wird gebeten, folgende mit Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes vom 10. Februar und vom 28. Februar 2003 übersandten Unterlagen von „VS-Vertraulich“ auf „offen“ herabzustufen: 1. Tgb.-Nr. 1. UA-15-04/03, MAT A 17, Bl. 183, 184 2. Tgb.-Nr. 1. UA-15-09/03, Anl. 01 (MAT A 21), Bl. 1, 2, 7 bis 28, 29 bis 33, 34 bis 36, Anl. 02 (MAT A 22), Bl. 000000, 4 bis 6, 7, 8, 9 bis 12, 16, 17.	30.05.03	05.06.03	-
100	Antrag der FDP-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 4. Juni 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256), welche Erkenntnisse dem Bundeskanzleramt bis zum Ende der 14. Wahlperiode vorlagen über – die Entwicklung der finanziellen Lage der gesetzlichen Krankenversicherung – die Entwicklung der finanziellen Lage der gesetzlichen Rentenversicherung – die Entstehung des sog. Vorschaltgesetzes (Beitragssatzsicherungsgesetz) vom 23. Dezember 2002) und wie mit diesen Erkenntnissen im Verantwortungsbereich der Bundesregierung verfahren wurde durch Vernehmung von Staatssekretär Heinrich Tiemann, Leiter der Abt. 3 im Bundeskanzleramt in der 14. WP.	05.06.03	05.06.03	80
101	Antrag der FDP-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 4. Juni 2003: Der Chef des Bundeskanzleramtes wird gebeten, folgende mit Schreiben vom 10. Februar 2003 übersandten Unterlagen von „VS-Vertraulich“ auf „offen“ herabzustufen: MAT A 17, Bl. 148-153, 172-173, 289-292 (Anlagen 1 und 2 zu 1. UA-15-04/03 VS-Vertr.)	05.06.03	05.06.03	-

A-Drs. Nr. 15-	Art, Datum und Inhalt	Verteilt am	beschlossen/ *behandelt*	Beweis-beschluss
			am	BB 15-
102	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 25. Juni 2003: Es wird Beweis erhoben zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages (BT-Drs. 15/256) durch Beiziehung des Protokolls der Bundespressekonferenz, in deren Verlauf der Regierungssprecher Uwe-Karsten Heye lt. Frankfurter Rundschau vom 5. Februar 2002 sich zu den Gründen für den „blauen Brief", d.h. der Empfehlung der EU-Kommission, Deutschland wegen seines hohen Haushaltsdefizits zu verwarnen, geäußert hat, des Protokolls der Bundespressekonferenz, in deren Verlauf der Regierungssprecher Uwe-Karsten Heye lt. Süddeutsche Zeitung vom 25. Juli 2002 Forderungen nach Steuererhöhungen mit der Begründung zurückgewiesen hat, dies „wäre kontraproduktiv angesichts der sich langsam verbessernden Wirtschaftslage" und des Protokolls der Bundespressekonferenz, in deren Verlauf der stellvertretende Sprecher der Bundesregierung, Bela Anda, lt. Frankfurter Rundschau vom 16. August 2002 sich zu der Frage der Einhaltung der Sparziele des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes durch die Bundesregierung geäußert hat, bei der Bundespressekonferenz.	25.06.03	26.06.03	81
103	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 25. Juni 2003: Die Bundesregierung wird gebeten, folgende mit Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes vom 10. Februar und vom 28. Februar 2003 übersandten Unterlagen von „VS-Vertraulich" auf „offen" herabzustufen: Tgb.-Nr. 1. UA-15-04/03, Mat A 17, Bl. 225-228	25.06.03	*26.06.03*	–
104	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 1. Untersuchungsausschuss vom 25. Juni 2003: Die Bundesregierung wird gebeten, folgende mit Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes vom 10. Februar und vom 28. Februar 2003 übersandten Unterlagen von „VS-Vertraulich" bzw. „VS-NfD" auf „offen" herabzustufen: Tgb.-Nr. 1. UA-15-04/03, Mat A 17: Anl. 01: Bl. 66ff, Bl. 82 ff, 88 ff, Bl 148 ff, Bl. 152 ff, Bl. 172 ff, Bl. 180, Bl. 197 ff, Bl. 203 ff, Bl. 283 ff, Bl. 289 f, 291 f (VS-V); Anl. 02: Bl. 193 f (VS-NfD)	25.06.03	*26.06.03*	–

II. Übersicht Beweis(vorbereitungs)beschlüsse mit Bearbeitungsstand

				Anhörungen/Zeugen		Akten	
BB-15	**Zu A-Drs**	**Inhalt**	**Beschlossen**	**Einladung/ Ladung**	**Termin der Vernehmung/ Anhörung**	**Anforderung**	**Eingang/ MAT-Nr**
1	1	Zeugenvernehmung von Hans Eichel, Bundesminister der Finanzen, insbesondere zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages	16. Januar 2003 (dem Grunde nach und mit der Maßgabe, dass das Beweisthema genauer bestimmt wird)				
1 (neu)	1	Zeugenvernehmung von Hans Eichel, Bundesminister der Finanzen, insbesondere zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages	30. Januar 2003	5. Februar 2003	20. Februar 2003		
2	2	Beiziehung der sog. 100-Punkte-Liste des BMF einschl. Akten und Unterlagen von Jan. 2002 bis Ende 14. WP, insbesondere zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages	16. Januar 2003			16. Januar 2003	29. Januar 2003/ MAT A 6
3	3	Beiziehung des Anfang August 2002 im BMF erstellten „Non-Papers“ zum „deutschen Staatsdefizit“ einschl. der Akten und Unterlagen, insbesondere zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages	16. Januar 2003			16. Januar 2003	7./10. Februar 2003/ MAT A 16 (offen) u. (VS-V)
1	1	Zeugenvernehmung von Hans Eichel, Bundesminister der Finanzen, insbesondere zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages	16. Januar 2003 (dem Grunde nach und mit der Maßgabe, dass das Beweisthema genauer bestimmt wird)				
1 (neu)	1	Zeugenvernehmung von Hans Eichel, Bundesminister der Finanzen, insbesondere zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages	30. Januar 2003	5. Februar 2003	20. Februar 2003		
2	2	Beiziehung der sog. 100-Punkte-Liste des BMF einschl. Akten und Unterlagen von Jan. 2002 bis Ende 14. WP, insbesondere zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages	16. Januar 2003			16. Januar 2003	29. Januar 2003/ MAT A 6

				Anhörungen/Zeugen		Akten	
BB-15	**Zu A-Drs**	**Inhalt**	**Beschlossen**	**Einladung/ Ladung**	**Termin der Vernehmung/ Anhörung**	**Anforderung**	**Eingang/ MAT-Nr**
3	3	Beiziehung des Anfang August 2002 im BMF erstellten „Non-Papers“ zum „deutschen Staatsdefizit“ einschl. der Akten und Unterlagen, insbesondere zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages	16. Januar 2003			16. Januar 2003	7./10. Februar 2003/ MAT A 16 (offen) u. (VS-V)
4	5	Zeugenvernehmung von Bundeskanzler Gerhard Schröder, insbesondere zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages	16. Januar 2003 (dem Grunde nach und mit der Maßgabe, dass das Beweisthema näher bestimmt wird)				
4 (neu)	5	Zeugenvernehmung von Bundeskanzler Gerhard Schröder, insbesondere zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages	26. Juni 2003	26. Juni 2003	3. Juli 2003		
5	6	Beiziehung der Akten und sonst. Unterlagen der Referate 411, 413 und 431 des Bundeskanzleramtes ab 1. Januar 2002 bis Ende 14. WP betreffend den Bundeshaushalt bzw. Einhaltung der Stabilitätskriterien, insbesondere zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages	16. Januar 2003			16. Januar 2003	12. Februar 2003/ MAT A 17 (VS-NfD) und (VS-V) *(am 30.6. bzw. 02.07.03 teilweise entstuft – s. MAT A-Liste)*
6	7	Beiziehung der Akten und sonstigen Unterlagen des Ref. 311 des Bundeskanzleramtes betreffend Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung, insbesondere zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages	16. Januar 2003			16. Januar 2003	4. März 2003/ MAT A 21 (VS-NfD/offen) und (VS-V) *(am 23.5. bzw. 02.07.03 teilweise entstuft – s. MAT A-Liste)*

				Anhörungen/Zeugen		Akten	
BB-15	**Zu A-Drs**	**Inhalt**	**Beschlossen**	**Einladung/ Ladung**	**Termin der Vernehmung/ Anhörung**	**Anforderung**	**Eingang/ MAT-Nr**
7	8	Beiziehung der Akten und sonstigen Unterlagen des Referats 312 des Bundeskanzleramtes betreffend die Finanzlage der gesetzlichen Krankenversicherung, insbesondere zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages	16. Januar 2003			16. Januar 2003	4. März 2003/ MAT A 22 (VS-NfD/offen) und (VS-V) *(am 23.05. bzw. 02.07.03 teilweise entstuft – s. MAT A-Liste*
8	9	Beiziehung der Vorlagen für den Bundesfinanzminister Hans Eichel betreffend die an die EU-Kommission am 30. August 2002 zu meldende „aktualisierte Prognose für die Entwicklung des Defizits“, insbesondere zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages	16. Januar 2003			16. Januar 2003	5. Februar 2003/ MAT A 11 (offen) u. (VS-V)
9	10	Beiziehung der Akten und sonstigen Unterlagen der Ref. II A 1 und II A 2 des BMF betreffend die Situation des Bundeshaushalts ab 1. Januar 2002 bis Ende 14. WP, insbesondere zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages	16. Januar 2003			16. Januar 2003	5. Februar 2003/ MAT A 12 (offen) u. (VS-V)
10	11	Anforderung Organisationsplan, Geschäftsverteilungsplan und Aktenplan des Bundeskanzleramtes erfassend den Zeitraum Anfang 2002 bis 22. September 2002	16. Januar 2003			16. Januar 2003	24. Januar 2003/ MAT A 1
11	12	Anforderung Organisationsplan, Geschäftsverteilungsplan und Aktenplan des BMF erfassend den Zeitraum Anfang 2002 bis 22. September 2002	16. Januar 2003			16. Januar 2003	24. Januar 2003/ MAT A 2
12	13	Anforderung beim BMWA für Organisationsplan, Geschäftsverteilungsplan und Aktenplan des früheren BMA, erfassend den Zeitraum Anfang 2002 bis 22. September 2002	16. Januar 2003			16. Januar 2003	27. Januar 2003/ MAT A 5
13	14	Anforderung beim BMGS für Organisationsplan, Geschäftsverteilungsplan und Aktenplan des früheren BMG, erfassend den Zeitraum Anfang 2002 bis 22. September 2002	16. Januar 2003			16. Januar 2003	27. Januar 2003/ MAT A 4
14	15	Beiziehung der Akten und sonstigen Unterlagen der Ref. I b 1 und IV b 2 des früheren BMA beim BMGS betreffend die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung, insbesondere zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages	16. Januar 2003			16. Januar 2003	13. März 2003 MAT A 23

				Anhörungen/Zeugen		Akten	
BB-15	**Zu A-Drs**	**Inhalt**	**Beschlossen**	**Einladung/ Ladung**	**Termin der Vernehmung/ Anhörung**	**Anforderung**	**Eingang/ MAT-Nr**
15	16	Beiziehung der Akten und sonstigen Unterlagen der Referate 221 und 228 des früheren BMG beim BMGS betreffend die Finanzlage der gesetzlichen Krankenversicherung, insbesondere zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages	16. Januar 2003			16. Januar 2003	26. Februar 2003/ MAT A 18
16	17	Beiziehung der Akten und sonstigen Vorgänge des Ref. E B 2 des BMF betreffend Bundeshaushalt und Einhaltung der Stabilitätskriterien, insbesondere zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages	16. Januar 2003			16. Januar 2003	5. Februar 2003/ MAT A 13 (offen) u. (VS-V)
17	18	Beiziehung der Akten und sonstigen Unterlagen von Referaten des BMF betreffend die Situation des Bundeshaushalts, die Finanzlage der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung sowie Einhaltung der Stabilitätskriterien, insbesondere zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages	16. Januar 2003			16. Januar 2003	5./6./7. Februar 2003/ MAT A 14 (offen) u. (VS-V)
18	19	Informatorische Anhörung des Leiters des für finanzielle Angelegenheiten der gesetzlichen Krankenversicherung zuständigen Referats beim BMGS, Dr. Joachim Müller	16. Januar 2003		*(s. BB 15-66)*		
19	20	Informatorische Anhörung des Leiters des für die Finanzierung der Rentenversicherung und Rentenanpassungen zuständigen Referats beim BMGS, MR Jürgen Dabringhausen	16. Januar 2003		*(s. BB 15-60)*		
20	21 41	Informatorische Anhörung des Leiters des für die Steuerschätzung zuständigen Referats beim BMF, Dr. Dieter Schoof, Ockenfels	16. Januar 2003	31. Januar 2003	13. Februar 2003		
21	22	Aufforderung an die Bundesministerin für Gesundheit und soziale Sicherung, alle Prognosen und Modellrechnungen hinsichtlich der Begleitung der finanziellen Angelegenheiten der gesetzlichen Krankenversicherung zu übermitteln	16. Januar 2003			16. Januar 2003	26. Februar 2003/ MAT A 19
22	23	Aufforderung an die Bundesministerin für Gesundheit und soziale Sicherung, alle Prognosen und Modellrechnungen hinsichtlich der Begleitung der finanziellen Angelegenheiten der gesetzlichen Rentenversicherung zu übermitteln	16. Januar 2003			16. Januar 2003	13. März 2003 und 17. März 2003/ MAT A 24

				Anhörungen/Zeugen		Akten	
BB-15	**Zu A-Drs**	**Inhalt**	**Beschlossen**	**Einladung/ Ladung**	**Termin der Vernehmung/ Anhörung**	**Anforderung**	**Eingang/ MAT-Nr**
23	24	Aufforderung an den Bundesminister der Finanzen, alle Prognosen und Modellrechnungen für die Finanzplanung des Bundes seit 1993 zu übermitteln	16. Januar 2003			16. Januar 2003	3. Februar 2003/ MAT A 10
24	25	Aufforderung an die Bundesministerin für Gesundheit und Soziale Sicherung, eine Übersicht über alle empirischen Erhebungen und Prognosen zur Planung der Renten- und Gesundheitspolitik der Bundesregierung seit 1993 zu übermitteln	16. Januar 2003			16. Januar 2003	26. Februar 2003/ MAT A 20
25	26	Aufforderung an den Bundesminister der Finanzen, eine Übersicht über alle empirischen Erhebungen und Prognosen zur Planung der Haushalts- und Finanzpolitik der Bundesregierung seit 1993 zu übermitteln	16. Januar 2003			16. Januar 2003	3. Februar 2003/ MAT A 9 7. Februar 2003/ MAT A 15
26	27	Beiziehung aller finanzwirksamen Anträge der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zu Haushaltsberatungen des Bundeshaushalts 2002, insbesondere zu Ziffer 2 zweiter Spiegelstrich und Ziffer 2 a) zum Untersuchungsauftrag	16. Januar 2003			16. Januar 2003	31. Januar 2003/ MAT A 7
27	31	Aufforderung an den Bundesminister der Finanzen, die Organisationspläne, Geschäftsverteilungspläne und Aktenpläne von 1993 bis zum 22. September 2002 zur Verfügung zu stellen, insbesondere zu Ziffer 2 des Untersuchungsauftrages	16. Januar 2003			16. Januar 2003	24. Januar 2003/ MAT A 3
28	32	Aufforderung an das Bundeskanzleramt, die Organisationspläne, Geschäftsverteilungspläne und Aktenpläne von 1993 bis zum 22. September 2002 zur Verfügung zu stellen, insbesondere zu Ziffer 2 des Untersuchungsauftrages	16. Januar 2003			16. Januar 2003	24. Januar 2003/ MAT A 1
29	33	Aufforderung an das BMWA, Organisationspläne, Geschäftsverteilungspläne und Aktenpläne von 1993 bis 22. September 2002 des früheren BMA zur Verfügung zu stellen, insbesondere zu Ziffer 2 des Untersuchungsauftrages	16. Januar 2003			16. Januar 2003	27. Januar 2003/ MAT A 5

				Anhörungen/Zeugen		Akten	
BB-15	**Zu A-Drs**	**Inhalt**	**Beschlossen**	**Einladung/ Ladung**	**Termin der Vernehmung/ Anhörung**	**Anforderung**	**Eingang/ MAT-Nr**
30	34	Aufforderung an das BMGS, Organisationspläne, Geschäftsverteilungspläne und Aktenpläne von 1993 bis 22. September 2002 des BMG zur Verfügung zu stellen, insbesondere zu Ziffer 2 des Untersuchungsauftrages	16. Januar 2003			16. Januar 2003	27. Januar 2003/ MAT A 4
31	36	Informatorische Anhörung von fünf externen unabhängigen Wirtschafts-, Finanz-, Renten- und Krankenversicherungsexperten	16. Januar 2003	21. Januar 2003/ 28. Januar 2003	30. Januar 2003		
32	4	Beiziehung des internen Finanzentwicklungsberichtes der Bundesanstalt für Arbeit, einschließlich aller in diesem Zusammenhang entstandenen Akten und sonstigen Unterlagen beim BMWA	30. Januar 2003			30. Januar 2003	13. März 2003/ 22. Mai 2003 MAT A 25
33	28 (neu)	Beiziehung der Protokolle der Sitzungen des Finanzplanungsrates im Mai/November 2001, Mai 2002 sowie Mai/November 1997 und Mai 1998 einschl. der in diesen Sitzungen vorgelegten Unterlagen – insbesondere zu Ziffer 2 Abs. 1 und Ziffer 2 Abs. 2 a) und c) des Untersuchungsauftrages – beim BMF	30. Januar 2003			30. Januar 2003	3. Februar 2003/ MAT A 9
34	29 (neu)	Beiziehung der Protokolle der Sitzungen des Arbeitskreises Steuerschätzung im Mai/November 2001 und im Mai 2002, einschließlich der in diesen Sitzungen vorgelegten Unterlagen – insbesondere zu Ziffer 2 Abs. 1 und Ziffer 2 Abs. 2 b) des Untersuchungsauftrages – beim BMF	30. Januar 2003			30. Januar 2003	3. Februar 2003/ MAT A 8
35	30	Aufforderung an den Bundesminister der Finanzen, Teilnehmerlisten der Sitzungen des Finanzplanungsrates im Mai/November 2001 und Mai 2002 zur Verfügung zu stellen, insbesondere zu Ziffer 2 des Untersuchungsauftrages	30. Januar 2003			30. Januar 2003	3. Februar 2003/ MAT A 9
36	35	Aufforderung an den Bundesminister der Finanzen, Teilnehmerlisten der Sitzungen des Arbeitskreises Steuerschätzung im Mai/November 2001 und Mai 2002 zur Verfügung zu stellen, insbesondere zu Ziffer 2 Abs. 2 a) des Untersuchungsauftrages	30. Januar 2003			30. Januar 2003	3. Februar 2003/ MAT A 8

				Anhörungen/Zeugen		Akten	
BB-15	**Zu A-Drs**	**Inhalt**	**Beschlossen**	**Einladung/ Ladung**	**Termin der Vernehmung/ Anhörung**	**Anforderung**	**Eingang/ MAT-Nr**
37	38	Zeugenvernehmung von Dr. Peter Lämmel, Deutsche Bundesbank, und Dr. Alfred Boss, Institut für Weltwirtschaft, Kiel	30. Januar 2003		*keine Einvernahme*		
38	39	Zeugenvernehmung von Prof. Dr. Hermann Remsperger, Mitglied des Direktoriums der Deutschen Bundesbank	30. Januar 2003	31. Januar 2003	13. Februar 2003		
39	40	Zeugenvernehmung von MD Harald Engelmann, Leiter Grundsatzabteilung des BMF	30. Januar 2003		*keine Einvernahme*		
40	42	Zeugenvernehmung des Staatssekretärs Dr. Manfred Overhaus, BMF, insbesondere zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages	30. Januar 2003	31. Januar 2003	13. Februar 2003		
41	43 (neu)	Zeugenvernehmung von MR Dr. Bernd Hanke, BMF, insbesondere zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages	7. Februar 2003 (Umlaufverfahren)	7. Februar 2003	13. Februar 2003		
42	44 (neu)	Zeugenvernehmung von MR Dr. Christian Kastrop, BMF, insbesondere zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages	7. Februar 2003 (Umlaufverfahren)	7. Februar 2003	13. Februar 2003		
43	45 (neu)	Zeugenvernehmung des Staatssekretärs Dr. Manfred Overhaus, BMF, insbesondere zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages	7. Februar 2003 (Umlaufverfahren)	31. Januar 2003	13. Februar 2003		
44	54	Anhörung eines externen unabhängigen Krankenversicherungsexperten	20. Februar 2003 (dem Grunde nach)		*s. BB 15-50*		
45	60	Zeugenvernehmung der Bundesministerin für Gesundheit und Soziale Sicherung, Ulla Schmidt, insbesondere zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages	13. März 2003	13. März 2003	10. April 2003		
46	61	Zeugenvernehmung des Staatssekretärs im Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Dr. Klaus Theo Schröder, insbesondere zur Entwicklung der Finanzlage der gesetzlichen Krankenversicherung vor der Bundestagswahl am 22. September 2002	13. März 2003	13. März 2003	3. April 2003		

				Anhörungen/Zeugen		Akten	
BB-15	Zu A-Drs	Inhalt	Beschlossen	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Eingang/ MAT-Nr
47	62	Zeugenvernehmung von Dr. Hans Jürgen Ahrens, Vorstandsvorsitzender des AOK-Bundesverbandes, insbesondere zur Entwicklung der Finanzlage der gesetzlichen Krankenversicherung vor der Bundestagswahl am 22. September 2002	13. März 2003	13. März 2003	3. April 2003		
48	64	Zeugenvernehmung von Prof. Dr. Friedrich Wilhelm Schwartz, ehem. Vorsitzender des Sachverständigenrates für die konzertierte Aktion im Gesundheitswesen, insbesondere zur Entwicklung der Finanzlage der gesetzlichen Krankenversicherung vor der Bundestagswahl am 22. September 2002	13. März 2003	13. März 2003	3. April 2003		
49	66	Vernehmung von Dr. Edwin Smigielski, ehem. Leiter der Abt. II des damaligen Bundesministeriums für Gesundheit, als sachverständigen Zeugen, insbesondere zu Aussagen der Bundesministerin Ulla Schmidt zur Finanzsituation der gesetzlichen Krankenkassen vor der Bundestagswahl am 22. September 2002	13. März 2003	13. März 2003 9. Mai 2003	3. April 2003		
50	67	Vernehmung von Herbert Rebscher, Vorstandsvorsitzender des Verbandes der Angestellten-Krankenkassen und des Arbeiter-Ersatzkassen-Verbandes, als sachverständigen Zeugen, insbesondere zu Aussagen der Bundesministerin Ulla Schmidt zur Finanzsituation der gesetzlichen Krankenkassen vor der Bundestagswahl am 22. September 2002	13. März 2003	13. März 2003	3. April 2003		
51	69	Zeugenvernehmung von Dr. Herbert Rische, Präsident der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, insbesondere zur Entwicklung der Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung vor der Bundestagswahl am 22. September 2002	10. April 2003	11. April 2003	8. Mai 2003		
52	76	Zeugenvernehmung von Dr. Herbert Rische, Präsident der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, insbesondere zu Aussagen des damaligen Ministers Walter Riester zur Finanzsituation der gesetzlichen Rentenversicherung vor der Bundestagswahl am 22. September 2002	10. April 2003	11. April 2003	8. Mai 2003		

				Anhörungen/Zeugen		Akten	
BB-15	**Zu A-Drs**	**Inhalt**	**Beschlossen**	**Einladung/ Ladung**	**Termin der Vernehmung/ Anhörung**	**Anforderung**	**Eingang/ MAT-Nr**
53	70	Zeugenvernehmung von MR Wolfgang Rombach, Referatsleiter IV b 2 im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung der 14. WP, insbesondere zur Entwicklung der Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung vor der Bundestagswahl am 22. September 2002	10. April 2003	11. April 2003	*keine Einvernahme*		
54	71	Zeugenvernehmung von Dr. Klaus Achenbach, Staatssekretär a. D., Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung der 14. WP, insbesondere zur Entwicklung der Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung vor der Bundestagswahl am 22. September 2002	10. April 2003	11. April 2003	22. Mai 2003		
55	72	Zeugenvernehmung von Prof. Dr. Franz Ruland, Geschäftsführer des Verbandes Deutschen Rentenversicherungsträger (VDR), insbesondere zur Entwicklung der Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung vor der Bundestagswahl am 22. September 2002	10. April 2003	11. April 2003, 24. April 2003 u. 23. Mai 2003	2. Juni 2003		
56	73	Zeugenvernehmung von Prof. Dr. Dr. h. c. Bert Rürup, Vorsitzender des Sozialbeirats, insbesondere zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages	10. April 2003	11. April 2003	8. Mai 2003		
57	74	Vernehmung von Prof. Dr. Dr. h. c. Bert Rürup, Vorsitzender des Sozialbeirats, als sachverständigen Zeugen, insbesondere zu Aussagen des damaligen Ministers Walter Riester zur Finanzsituation der gesetzlichen Rentenversicherung vor der Bundestagswahl am 22. September 2002	10. April 2003	11. April 2003	8. Mai 2003		
58	75	Vernehmung von PD Dr. habil. Gustav Adolf Horn als sachverständigen Zeugen, insbesondere zu Aussagen des damaligen Ministers Walter Riester zur Finanzsituation der gesetzlichen Rentenversicherung vor der Bundestagswahl am 22. September 2002	10. April 2003	11. April 2003	8. Mai 2003		

				Anhörungen/Zeugen		Akten	
BB-15	**Zu A-Drs**	**Inhalt**	**Beschlossen**	**Einladung/ Ladung**	**Termin der Vernehmung/ Anhörung**	**Anforderung**	**Eingang/ MAT-Nr**
59	77	Zeugenvernehmung des Staatssekretärs beim Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, Rudolf Anzinger Staatssekretär beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung in der 14. WP, insbesondere zur Entwicklung der Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung vor der Bundestagswahl am 22. September 2002	10. April 2003	11. April 2003/ 24. April 2003	22. Mai 2003		
60	78	Zeugenvernehmung von MR Jürgen Dabringhausen, Referatsleiter I b 1 im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung in der 14. WP, zur Entwicklung der Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung vor der Bundestagswahl am 22. September 2002	10. April 2003	11. April 2003/ 24. April 2003	8. Mai 2003		
61	79	Zeugenvernehmung von MD Achim Wittrock, in der früheren Funktion als Leiter der Abteilung I des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, insbesondere zu Aussagen des damaligen Ministers Walter Riester zur Finanzsituation der gesetzlichen Rentenversicherung vor der Bundestagswahl am 22. September 2002	10. April 2003	11. April 2003	22. Mai 2003		
62	80 (neu)	Beiziehung aller Akten und sonstigen Unterlagen des BMG, insbesondere zum sog. Vorschaltgesetz, zur finan ziellen Lage der gesetzlichen Krankenversicherung vor der Bundestagswahl am 22. September 2002, beim BMGS	8. Mai 2003			8. Mai 2003	16. Mai 2003/ MAT A 26
63	81	Beiziehung aller Akten und sonstigen Unterlagen des Bundeskanzleramtes von Anfang 2002 bis zum 22. September 2002, zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages	8. Mai 2003			8. Mai 2003	26. Mai 2003/ MAT A 27
64	82	Zeugenvernehmung von Rüdiger Hensgen, Leiter des Referats 221 im Bundesministerium für Gesundheit in der 14. WP, insbesondere zur Finanzlage der gesetzlichen Krankenversicherung ab 1. Januar 2002 bis zum Ende der 14. WP	8. Mai 2003	9. Mai 2003	2. Juni 2003		
65	83	Zeugenvernehmung von Dr. Edwin Smigielski, Leiter der Abteilung 2 im Bundesministerium für Gesundheit in der 14. WP, zur Finanzlage der gesetzlichen Krankenversicherung im ersten Halbjahr 2002 und den Perspektiven für deren Finanzentwicklung im Jahr 2002	8. Mai 2003	9. Mai 2003	21. Mai 2003 *(s. auch BB 15-49)* Fortsetzung der Vernehmung		

				Anhörungen/Zeugen		Akten	
BB-15	**Zu A-Drs**	**Inhalt**	**Beschlossen**	**Einladung/ Ladung**	**Termin der Vernehmung/ Anhörung**	**Anforderung**	**Eingang/ MAT-Nr**
66	84	Zeugenvernehmung von MR Dr. Joachim Müller, Leiter des Referats 228 im Bundesministerium für Gesundheit in der 14. WP, insbesondere zur Finanzlage der gesetzlichen Krankenversicherung ab 1. Januar 2002 bis zum Ende der 14. WP	8. Mai 2003	9. Mai 2003	2. Juni 2003		
67	85	Zeugenvernehmung von RD Wilhelm Walzik, Leiter des Referats 012 im Bundesministe-rium für Gesundheit in der 14. WP, insbesondere zur Finanzlage der gesetzlichen Krankenversicherung ab 1. Januar 2002 bis zum Ende der 14. WP	8. Mai 2003	9. Mai 2003	2. Juni 2003		
68	92	Zeugenvernehmung von Klaus Vater, Pressesprecher im Bundesministerium für Arbeit in der 14. WP, insbesondere zur Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung ab 1. Januar bis 22. September 2002	21. Mai 2003	21. Mai 2003	22. Mai 2003		
69	86	Zeugenvernehmung von Oswald Metzger, haushaltspolitischer Sprecher der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN in der 14. WP des Deutschen Bundestages, insbesondere zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages	22. Mai 2003	23. Mai 2003	23. Juni 2003		
70	87	Zeugenvernehmung von Staatssekretär Dr. Frank-Walter Steinmeier, Bundeskanzleramt, insbesondere zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages	22. Mai 2003	5. Juni 2003	26. Juni 2003		
71	88	Zeugenvernehmung von MD Dr. Bernd Pfaffenbach, Bundeskanzleramt, insbesondere zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages	22. Mai 2003	23. Mai 2003	5. Juni 2003		
72	89	Zeugenvernehmung von MDg Horst Claßen, Bundeskanzleramt, insbesondere zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages	22. Mai 2003	23. Mai 2003	5. Juni 2003		
73	90	Zeugenvernehmung von RD Dietmar Klein, Bundeskanzleramt, insbesondere zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages	22. Mai 2003	23. Mai 2003	5. Juni 2003		

				Anhörungen/Zeugen		Akten	
BB-15	Zu A-Drs	Inhalt	Beschlossen	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Eingang/ MAT-Nr
74	91	Zeugenvernehmung von Staatssekretär a. D. Uwe-Karsten Heye, Sprecher der Bundesregierung und Chef des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung in der 14. WP, insbesondere zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages	22. Mai 2003	23. Mai 2003	23. Juni 2003		
75	94	Beiziehung der Vorermittlungsakten der Staatsanwaltschaft Berlin betreffend die Strafanzeigen gegen die Bundesregierung wegen angeblichen Wahlbetrugs bei der Bundestagswahl 2002, bei der Staatsanwaltschaft Berlin	27. Mai 2003 (im Umlaufverfahren)			27. Mai 2003	19. Juni 2003/ MAT A 31
76	96	Zeugenvernehmung MR Claus Hofmann, Referatsleiter I a 3 im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung in der 14. WP, zur Entwicklung der Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung von Anfang 2002 bis zum 22. September 2002	27. Mai 2003 (im Umlaufverfahren)	27. Mai 2003	2. Juni 2003		
77	97	Beiziehung, aller Akten und sonstigen Unterlagen über die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung von Anfang 2002 bis zum 22. September 2002 – beim BMGS	27. Mai 2003 (im Umlaufverfahren)			27. Mai 2003	27. Mai 2003/ MAT A 28
78	95	Beiziehung aller Akten und sonstigen Unterlagen betreffend die gegen die Gültigkeit der Wahlen vom 22. September 2002 beim Deutschen Bundestag eingelegten Einsprüche – beim Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages	2. Juni 2003			2. Juni 2003	16. Juni 2003/ MAT A 30
79	98	Beiziehung des Berichts des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit „Tarifvertragliche Arbeitsbedingungen im Jahre 2002 (Tarifbericht 2002) beim BMWA	2. Juni 2003			2. Juni 2003	3. Juni 2003/ MAT A 29

				Anhörungen/Zeugen		Akten	
BB-15	**Zu A-Drs**	**Inhalt**	**Beschlossen**	**Einladung/ Ladung**	**Termin der Vernehmung/ Anhörung**	**Anforderung**	**Eingang/ MAT-Nr**
80	100	Zeugenvernehmung von Herrn Staatssekretär Heinrich Tiemann, Leiter der Abteilung 3 im Bundeskanzleramt in der 14. WP, insbesondere zur Entwicklung der finanziellen Lage der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung und zur Entstehung des sog. Vorschaltgesetzes	5. Juni 2003	5. Juni 2003	17. Juni 2003		
81	102	Beiziehung von Protokollen der Bundespressekonferenz mit Äußerungen des Regierungssprechers Uwe-Karsten Heye und des stellv. Sprechers der Bundesregierung, Bela Anda, zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages, bei der Bundespressekonferenz	26. Juni 2003			26. Juni 2003	3. Juli 2003/ MAT A 32

III. Verzeichnis der zur Beweiserhebung beigezogenen Materialien (A-Materialien)

MAT A Nr.	Zu BB 15-Nr.	Absender/Inhalt	Eingang am	verteilt am/ bzw. zum Abruf bereit	Bemerkungen Umfang (Seiten/Ordner)
1	10, 28	Bundeskanzleramt; Organisationspläne, Geschäftsverteilungspläne, Aktenplan	24.01.03	27.01.03	1 Ordner
2	11	BMF; Organisationspläne, Geschäftsverteilungspläne	24.01.03	28.01.03	1 Ordner
3	27	BMF; Organisationspläne	24.01.03	28./29.01.03	10 Ordner
4	13, 30	BMGS; Organisationspläne, Geschäftsverteilungspläne, Aktenpläne des früheren BMG	27.01.03	28.01.03	21 Ordner
5	12, 29	BMGS; Organisationspläne, Geschäftsverteilungspläne, Aktenpläne des früheren BMG	27.01.03	29.01.03	
6	2	BMF; „100-Punkte-Liste“	29.01.03	31.01.03	3 Ordner
7	26	Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages; Änderungsanträge der CDU/CSU-Fraktion anlässl. der Beratungen zum Bundeshaushalt 2002	31.01.03	03.02.03	1 Ordner
8	34, 36	BMF; Protokolle Arbeitskreis Steuerschätzung	03.02.03	04./05.02.03	1 Ordner
9	25, 33	BMF; Protokolle Sitzungen des Finanzplanungsrates	03.02.03	06.02.03	1 Ordner
10	23	BMF; Finanzberichte	03.02.03	06.02.03	3 Ordner
11 (VS-V) 11 (offen)	8	BMF; Unterlagen Ref. I A 4, Ordner 1 a Unterlagen Ref. I A 4, Ordner 1	05.02.03	05.02.03	1 Ordner 1 Ordner
12 (VS-V) 12 (offen)	9	BMF; Unterlagen Ref. II A 1 (Ordner 1 a), Unterlagen Ref. II A 2 (Ordner 21 und 22) Unterlagen Ref. II A 1, Ordner 1-8 Unterlagen Ref. II A 2, Ordner 1-20	05.02.03	05.02.03	3 Ordner 20 Ordner
13 (VS-V) 13 (offen)	16	BMF; Unterlagen Ref. E B 2 (Ordner 1 a) Unterlagen Ref. E B 2, Ordner 1	05.02.03	05.02.03	1 Ordner 1 Ordner

MAT A Nr.	Zu BB 15-Nr.	Absender/Inhalt	Eingang am	verteilt am/ bzw. zum Abruf bereit	Bemerkungen Umfang (Seiten/Ordner)
14 (VS-V)	17	BMF; Unterlagen Ref. I A 4 (Ordner 1 a)	05.02.03	05.02.03	1 Ordner
14 (1. Teil-liefe-rung) – offen –	17	Unterlagen Ref. I A 4, Ordner 1	05.02.03	10.02.03	1 Ordner
14 (2. Teil-liefe-rung) – offen –	17	Unterlagen Ref. I A 1, Ordner 1 Unterlagen Ref. II A 5, Ordner1-9, 11-21 Unterlagen Ref. II C 1, Ordner 1-8 Unterlagen Ref. II C 2, Ordner 1-27	06.02.03	10./11./ 12.02.03	60 Ordner
14 (VS-V)	17	Unterlagen Ref. I A 1, Ordner 1 a; Unterlagen Ref. II A 5, Ordner 2 a, 10, 19 a, 22, 26-29, 31-33	07.02.03	10.02.03	12 Ordner
14 (Schluss-liefe-rung)	17	BMF; Unterlagen Ref. I A 6, Ordner 1 Unterlagen Ref. I B 5, I A 8 (I B 5 alt), Ordner 1	07.02.03	11./12.02.03	2 Ordner
15	25	BMF; Unterlagen Ref. I A 4, Ordner 1 Unterlagen Ref. I B 5, I A 8 (I B 5 alt), Ordner 1	07.02.03	10.02.03	2 Ordner
16 (offen)	3	BMF; Fehlanzeige zu sog. „Non-Paper“	07.02.03	07.02.03	1 Schreiben
16 (VS-V)			10.02.03	10.02.03	1 Hefter
17 (VS-V) und VS-NfD	5	Bundeskanzleramt; Unterlagen Ref. 413 *(Entstuft auf „offen“:* *Blatt 148 bis 151, Blatt 152 u. 153, Blatt 289 u. 290;* *Blatt 225 u. 226;* *Blatt 227 u. 228;* *Blatt 88 bis 90*	12.02.03	12.02.03 02.07.03 02.07.03 30.06.03 02.07.03	2 Ordner
18	15	BMGS; Unterlagen von Ref. 221 (Ordner 1); Unterlagen von Ref. P 22 – 228 alt im BMG -, (Ordner 2-4); VS-NFD eingestufte Unterlagen von Ref. P 22 (Ordner 2 b – 4 b)	26.02.03	26.02.03	7 Ordner
19	21	BMGS; Unterlagen von Ref. P 22 (228 alt im BMG) (Ordner 5 – 9) VS-NFD eingestufte Unterlagen von Ref. P 22 (Ordner 5 b – 9 b) Sozialberichte 1983, 1997, 2001 (Ordner 10)	26.02.03	26.02.03	11 Ordner
20	24	BMGS; Übersichten zu den Bereichen Gesundheits- und Rentenpolitik (Ordner 11)	26.02.03	26.02.03	1 Ordner

MAT A Nr.	Zu BB 15-Nr.	Absender/Inhalt	Eingang am	verteilt am/ bzw. zum Abruf bereit	Bemerkungen Umfang (Seiten/Ordner)
21 (VS-V und VS-NfD/ offen)	6	Bundeskanzleramt; Unterlagen Ref. 311 gesetzliche Rentenversicherung *(Entstuft auf „offen“:* *Blatt 7 bis 28,* *Blatt 29, 30 bis 33,* *Blatt 34,* *Blatt 35 bis 36)*	04.03.03	05.03.03 02.07.03 23.05.03 02.07.03 23.05.03	1 Ordner
22 (VS-V und VS-NfD/ offen)	7	Bundeskanzleramt; Unterlagen Ref. 312 gesetzliche Krankenversicherung *(Entstuft auf „offen“:* *Blatt 9,* *Blatt 7 bis 8, Blatt 10 bis 12, Blatt 16 und 17)*	04.03.03	05.03.03 23.05.03 02.07.03	1 Ordner
23	14	BMGS; Unterlagen von Ref. 422 (Ordner 12) und Ref. P 21 (Ordner 13)	13.03.03	14.03.03	2 Ordner
24	22	BMGS; Unterlagen von Ref. P 21; Gutachten zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung (Aktenordner 17)	13.03.03 17.03.03	14.03.03 18.03.03	3 Ordner 1 Ordner
25 Fortsetzung	32	BMWA; Unterlagen von Ref. ZD 1 (zuständig für den Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit) (Z b 2 BMA alt); Unterlagen Referat II B 1/II b 1 BMA	13.03.03 22.05.03	14.03.03 26.05.03	1 Ordner 3 Ordner
26	62	BMGS; Sämtliche Akten und sonstigen Unterlagen des früheren BMG betreffend BB-62 (Aktenordner Nr. 18)	16.05.03	16.05.03	1 Ordner
27 (VS-V)	63	Bundeskanzleramt; Unterlagen der Referate 122 und (ehemals) 422	26.05.03	27.05.03	1 Ordner
28	77	BMGS; – Unterlagen der Abt. I und III sowie des Leitungsbereichs des früheren BMA (Ordner 19); – Unterlagen des Haushaltsreferates Z b 1 des früheren BMA (Ordner 20)	27.05.03	28.05. und 30.05.03	2 Ordner
29	79	BMWA; Tarifvertragliche Arbeitsbedingungen im Jahr 2002	03.06.03	03.06.03	141 Seiten
30	78	Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages; Einsprüche gegen die Gültigkeit der Wahl zum 15. Deutschen Bundestag am 22. September 2002 (A-Drs. 15-W-4) und Weitere Wahleinsprüche zum Thema „Vorwurf des Wahlbetrugs“ – Ergänzung – (AD-rs. 15-W-8)	16.06.03	17.06.03	2 Hefter mit insges. 145 Seiten

MAT A Nr.	Zu BB 15-Nr.	Absender/Inhalt	Eingang am	verteilt am/ bzw. zum Abruf bereit	Bemerkungen Umfang (Seiten/Ordner)
31	75	Die Senatorin für Justiz, Berlin; Unterlagen zu den angeforderten Vorermittlungsakten der Staatsanwaltschaft Berlin betreffend die Strafanzeigen gegen die Bundesregierung wegen angeblichen Wahlbetrugs bei der Bundestagswahl 2002	19.06.03	19.06.03	1 Hefter mit inges. 10 Seiten
32	81	Bundespressekonferenz; Protokolle der Regierungs-Pressekonferenzen vom 06.02.02; 11.02.02; 08.02.02 und 02.09.02.	03.07.03	04.07.03	20 Seiten

IV. Verzeichnis der Materialien, die dem Untersuchungsausschuss ohne Beiziehungsbeschluss zur Verfügung gestellt wurden (B-Materialien)

MAT B Nr.	Inhalt	Eingang am	Umfang
1	Bundesversicherungsamt: Rundschreiben an die bundesunmittelbaren Krankenversicherungsträger zur Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung vom 22. August 2002	20.03.03	4 Seiten
2	Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung: Monatliche ABDA-Meldungen des Jahres 2002 zur Entwicklung der GKV-Arzneimittelumsätze (5 Anlagen)	07.05.03	1 Hefter mit 65 Seiten
3	Bundesversicherungsanstalt für Angestellte: Vertrauliche Vorlage der Geschäftsführung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte an die Mitglieder des Haushalts- und Finanzausschusses des Vorstands vom 17. Juli 2002 (VS-NfD)	03.06.03	14 Seiten

V. Verzeichnis der Materialien, die Bezug zum Untersuchungsauftrag haben, aber nicht die zu untersuchenden Vorgänge dokumentieren (C-Materialien)

MAT C Nr.	Thema/Inhalt	verteilt am
1	„Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ Registraturrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien; Hrsg.: Bundesministerium des Innern, Berlin	09.05.03

VI. Verzeichnis der Zeugen, Sachverständigen und Anhörpersonen

1. Zeugen

Name	A-Drs. Nr. 15-	BB 15- Nr.	beschlossen am	Vernehmung am	Protokoll Nr.	Vernehmung abgeschlossen am
Achenbach, Klaus, Dr.	71	54	10. April 2003	22. Mai 2003	20	3. Juli 2003
Ahrens, Hans Jürgen, Dr.	62	47	13. März 2003	3. April 2003	12	3. Juli 2003
Anzinger, Rudolf	77	59	10. April 2003	22. Mai 2003	20	3. Juli 2003
Boss, Alfred, Dr.	38	37	30. Januar 2003	*keine Einvernahme*		
Claßen, Horst	89	72	22. Mai 2003	5. Juni 2003	25	3. Juli 2003
Dabringhausen, Jürgen	78	60	10. April 2003	8. Mai 2003	17	3. Juli 2003
Eichel, Hans	1	1 (neu)	16. Januar 2003	20. Februar 2003	8	3. Juli 2003
Engelmann, Harald	40	39	30. Januar 2003	*keine Einvernahme*		
Hanke, Bernd, Dr.	43 (neu)	41	7. Februar 2003	13. Februar 2003	7	3. Juli 2003
Hensgen, Rüdiger	82	64	8. Mai 2003	2. Juni 2003	23	3. Juli 2003
Heye, Uwe-Karsten	91	74	22. Mai 2003	23. Juni 2003	28	11. August 2003
Hofmann, Claus	96	76	Umlaufverfahren vom 27. Mai 2003	2. Juni 2003	23	3. Juli 2003
Horn, Gustav Adolf, PD Dr. habil.	75	58	10. April 2003	8. Mai 2003	17	3. Juli 2003
Kastrop, Christian, Dr.	44 (neu)	42	7. Februar 2003	13. Februar 2003	7	3. Juli 2003
Klein, Dietmar	90	73	22. Mai 2003	5. Juni 2003	25	3. Juli 2003
Lämmel, Peter	38	37	30. Januar 2003	*keine Einvernahme*		
Metzger, Oswald	86	69	22. Mai 2003	23. Juni 2003	28	11. August 2003
Müller, Joachim, Dr.	84	66	8. Mai 2003	2. Juni 2003	23	3. Juli 2003
Overhaus, Manfred, Dr.	42 45 (neu)	40 43	30. Januar 2003 7. Februar 2003	13. Februar 2003	7	3. Juli 2003

Name	A-Drs. Nr. 15-	BB 15- Nr.	beschlossen am	Vernehmung am	Protokoll Nr.	Vernehmung abgeschlossen am
Pfaffenbach, Bernd Dr.	88	71	22. Mai 2003	5. Juni 2003	25	3. Juli 2003
Rebscher, Herbert	67	50	13. März 2003	3. April 2003	12	3. Juli 2003
Remsperger, Hermann, Prof. Dr.	39	38	30. Januar 2003	13. Februar 2003	7	3. Juli 2003
Rische, Herbert, Dr.	69 76	51 52	10. April 2003	8. Mai 2003	17	3. Juli 2003
Rombach, Wolfgang	70	53	10. April 2003	*keine Einvernahme*		
Ruland, Franz, Prof. Dr.	72	55	10. April 2003	2. Juni 2003	23	3. Juli 2003
Rürup, Bert, Prof. Dr. Dr. h.c.	73 74	56 57	10. April 2003	8. Mai 2003	17	3. Juli 2003
Schmidt, Ulla	60	45	13. März 2003	10. April 2003	14	3. Juli 2003
Schröder, Gerhard	5	4 4 (neu)	16. Januar 2003 26. Juni 2003	3. Juli 2003	31	11. August 2003
Schröder, Klaus Theo, Dr.	61	46	13. März 2003	3. April 2003	12	3. Juli 2003
Schwartz, Friedrich Wilhelm, Prof. Dr.	64	48	13. März 2003	9. April 2003	13	3. Juli 2003
Smigielski, Edwin, Dr.	66 83	49 65	13. März 2003 8. Mai 2003	21. Mai 2003/ 2. Juni 2003	19 23	3. Juli 2003
Steinmeier, Frank-Walter, Dr.	87	70	22. Mai 2003	26. Juni 2003	30	11. August 2003
Tiemann, Heinrich	100	80	5. Juni 2003	17. Juni 2003	27	3. Juli 2003
Vater, Klaus	92	68	21. Mai 2003	22. Mai 2003	20	3. Juli 2003
Walzik, Wilhelm	85	67	8. Mai 2003	2. Juni 2003	23	3. Juli 2003
Wittrock, Achim	79	61	10. April 2003	22. Mai 2003	20	3. Juli 2003

2. Sachverständige

Name	A-Drs. Nr. 15-	BB 15-Nr.	beschlossen am	Anhörung am	Protokoll Nr.	Vernehmung abgeschlossen am
Dicke, Hugo, Dr.	36	31	16. Januar 2003	30. Januar 2003	5	3. Juli 2003
Heilemann, Ullrich, Prof. Dr.	36	31	16. Januar 2003	30. Januar 2003	5	3. Juli 2003
Horn, Gustav Adolf, PD Dr. habil.	36	31	16. Januar 2003	30. Januar 2003	5	3. Juli 2003
Kromphardt, Jürgen, Prof. Dr.	36	31	16. Januar 2003	30. Januar 2003	5	3. Juli 2003
Scheide, Joachim, Prof. Dr.	36	31	16. Januar 2003	30. Januar 2003	5	3. Juli 2003

3. Anhörpersonen

Name	A-Drs. Nr. 15-	BB 15-Nr.	beschlossen am	Anhörung am	Protokoll Nr.	Vernehmung abgeschlossen am
Schoof, Dieter, Dr.	21	20	16. Januar 2003	13. Februar 2003	7	3. Juli 2003

VII. Verzeichnis der Sitzungen

Nr.	Datum	Art der Sitzung	Gegenstand	Dauer (in Minuten)[1]	Protokoll-umfang (Seiten insgesamt)
1	20.12.02	öffentlich	Konstituierung	20	10
2	20.12.02	nichtöffentlich	Beratungssitzung	15	7
3	16.01.03	nichtöffentlich	Beratungssitzung	109	64
4	30.01.03	nichtöffentlich	Beratungssitzung	139	36
5	30.01.03	öffentlich öffentlich öffentlich öffentlich öffentlich	S: Dr. Hugo Dicke, S: Prof. Dr. Ullrich Heilemann, S: PD Dr. Gustav Adolf Horn S: Prof. Dr. Joachim Scheide S: Prof. Dr. Jürgen Kromphardt	205	67
6	13.02.03	nichtöffentlich	Beratungssitzung	56	15
7	13.02.03	öffentlich nichtöffentlich öffentlich öffentlich öffentlich öffentlich nichtöffentlich	Z: Dr. Manfred Overhaus Z: Dr. Manfred Overhaus Z: Prof. Dr. Hermann Remsperger Z: Dr. Christian Kastrop A: Dr. Dieter Schoof Z: Dr. Bernd Hanke Z: Dr. Bernd Hanke	666	137
8	20.02.03	öffentlich nichtöffentlich	Z: BM Hans Eichel Z: BM Hans Eichel	285	64
9	20.02.03	nichtöffentlich	Beratungssitzung	92	11
10	13.03.03	nichtöffentlich	Beratungssitzung	38	11
11	20.03.03	nichtöffentlich	Beratungssitzung	38	11
12	03.04.03	öffentlich öffentlich öffentlich	Z: Herbert Rebscher Z: Dr. Klaus Theo Schröder Z: Dr. Hans Jürgen Ahrens	446	103
13	09.04.03	öffentlich	Z: Prof. Dr. Friedrich Wilhelm Schwartz,	35	25
14	10.04.03	öffentlich nichtöffentlich	Z: BM Ulla Schmidt Beratungssitzung	243 6	58 6
15	10.04.03	nichtöffentlich	Beratungssitzung	20	26
16	08.05.03	nichtöffentlich	Beratungssitzung	60	21
17	08.05.03	öffentlich öffentlich öffentlich öffentlich	Z: PD Dr. habil. Gustav Adolf Horn Z: Jürgen Dabringhausen Z: Prof. Dr. Dr. h.c. Bert Rürup Z: Dr. Herbert Rische	420	89
18	21.05.03	nichtöffentlich	Beratungssitzung	5	7
19	21.05.03	öffentlich nichtöffentlich	Z: Dr. Edwin Smigielski Z: Dr. Edwin Smigielski	229	50
20	22.05.03	öffentlich öffentlich öffentlich	Z: Rudolf Anzinger Z: Achim Wittrock Z: Dr. Klaus Achenbach	429	90
21	22.05.03	nichtöffentlich	Beratungssitzung	19	16

Nr.	Datum	Art der Sitzung	Gegenstand	Dauer (in Minuten)[1]	Protokoll-umfang (Seiten insgesamt)
22	02.06.03	nichtöffentlich	Beratungssitzung	26	12
23	02.06.03	öffentlich öffentlich öffentlich nichtöffentlich[2)] öffentlich öffentlich	Z: Dr. Joachim Müller Z: Wilhelm Walzik Z: Rüdiger Hensgen Z: Dr. Edwin Smigielski Z: Prof. Dr. Franz Ruland Z: Claus Hofmann	419	72
24	05.06.03	nichtöffentlich	Beratungssitzung	22	10
25	05.06.03	öffentlich nichtöffentlich öffentlich nichtöffentlich öffentlich nichtöffentlich	Z: Dietmar Klein Z: Dietmar Klein Z: Horst Claßen Z: Horst Claßen Z: Dr. Bernd Pfaffenbach Z: Dr. Bernd Pfaffenbach	300	49
26	05.06.03	nichtöffentlich	Beratungssitzung	15	8
27	17.06.03	öffentlich nichtöffentlich	Z: Heinrich Tiemann Z: Heinrich Tiemann	180	36
28	23.06.03	öffentlich nichtöffentlich öffentlich nichtöffentlich	Z: Uwe-Karsten Heye Z: Uwe-Karsten Heye Z: Oswald Metzger Z: Oswald Metzger	240	57
29	26.06.03	nichtöffentlich	Beratungssitzung	70	16
30	26.06.03	öffentlich nichtöffentlich	Z: Dr. Frank Walter Steinmeier Z: Dr. Frank Walter Steinmeier	157	39
31	03.07.03	öffentlich	Z: BK Gerhard Schröder	192	50
32	03.07.03	nichtöffentlich	Beratungssitzung	10	10

[1)] insgesamt (öffentliche und nichtöffentliche Vernehmungsteile)
[2)] Die Vernehmung wurde unter Schwärzung einzelner Textpassagen auf öffentlich herabgestuft.

C. Anlagen

I. Dokumentübersicht

Die Dokumente können auf der beigefügten **CD-ROM** eingesehen werden.

Nummer	Inhalt
1	Ergebnisse der Steuerschätzung vom 12./13. November 2002, Auszug aus dem Monatsbericht 12.2002 des Bundesministeriums der Finanzen
2	„Eichels schwarze Löcher – Notstand nach der Steuerschätzung“, ZDF-Magazin „Frontal 21“ vom 12. November 2002
3	Seit wann wusste Rot-Grün von der Pleite?, Leipziger Volkszeitung vom 15. November 2002, S. 2
4	Alles begann mit Oswald Metzgers Geständnis, DIE WELT vom 19. November 2002
5	Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages – Fachbereich III –, WF III - 161/03, Gutachten vom 2. Juli 2003
6	Entwicklung der BIP und der Defizitprognosen im Jahr 2002
7	Übersicht über die gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen vom 19. Februar 2003
8	Übersicht über die Entwicklung des Bundeshaushalts 2002 (1. Halbjahr), Ref. II A 2 (BMF) vom 18. Februar 2002, MAT A 12, Ordner 11, S. 1
9	Übersicht über die Entwicklung des Bundeshaushalts 2002 (1. Halbjahr), Ref. II A 2 (BMF) vom 12. März 2002, MAT A 12, Ordner 11, S. 11
10	Vorlage Ref. II C 1 (BMF) vom 12. April 2002, MAT A 14, Ordner 2, S. 12 ff.
11	Vorlage Ref. I A 6 (BMF) vom 15. April 2002, MAT A 14, Ordner 1, S. 49 ff.
12	Vermerk Ref. I A 6 (BMF) vom 3. Juni 2002, MAT A 14, Ordner 1, S. 291 ff.
13	Vorlage Ref. II A 2 (BMF) vom 30. April 2002, MAT A 12, Ordner 11, S. 22 ff.
14	Vorlage Ref. II C 1 (BMF) vom 8. Mai 2002, MAT A 14, Ordner 2, S. 26 ff.
15	Vorlage Ref. I A 6 (BMF) vom 15. Mai 2002, MAT A 14, Ordner 1, S. 39 ff.
16	Vermerk Ref. I A 6 (BMF) vom 17. Mai 2002, MAT A 12, Ordner 11, S. 96 ff.
17	Pressemitteilungen des BMF und von BM Eichel zum Ergebnis der Steuerschätzung vom 16. Mai 2002, MAT A 12, Ordner 9, S. 1 ff.
18	Vorlage Ref. II A 2 (BMF) nebst Anlagen vom 21. Mai 2002, MAT A 12, Ordner 11, S. 80 ff.
19	Vermerk Ref. II A 2 (BMF) vom 22. Mai 2002, MAT A 12, Ordner 2, S. 3 ff.
20	Vorlage Ref. II C 1 (BMF) vom 11. Juni 2002, MAT A 14, Ordner 2, S. 50 ff.
21	Vorlage Ref. I A 6 (BMF) vom 20. Juni 2002, MAT A 14 Ordner 1 S. 30 ff.
22	Vorlage Ref. II A 2 (BMF) vom 25. Juni 2002, MAT A 12, Ordner 11, S. 119 ff.
23	Vorlage Ref. II C 1 (BMF) vom 12. Juli 2002, MAT A 14, Ordner 2, S. 73 ff.
24	Vorlage Ref. I A 6 (BMF) vom 10. Juli 2002, MAT A 14, Ordner 1, S. 19 ff.
25	Vorlage Ref. I A 6 (BMF) vom 17. Juli 2002, MAT A 14, Ordner 1, S. 179 ff.

Nummer	Inhalt
26	Vorlage Ref. II A 2 (BMF) vom 17. Juli 2002, MAT A 12, Ordner 11, S. 178 ff.
27	Auszug aus dem Monatsbericht des BMF vom Juli 2002
28	Vorlage Ref. II A 2 (BMF) vom 5. August 2002, MAT A 12, Ordner 11, S. 165 ff.
29	Vorlage Ref. II C 1 (BMF) vom 12. August 2002, MAT A 14, Ordner 2, S. 95 ff.
30	Vorlage Ref. I A 6 (BMF) nebst Anlagen vom 12. August 2002, MAT A 14, Ordner 1, S.10 ff.
31	Vorlage Ref. II A 2 (BMF) vom 21. August 2002, MAT A 12, Ordner 11, S. 285 ff.
32	Vorlage Ref. I A 1 (BMF) vom 7. August 2002, MAT A 14, Ordner 1, S. 139 ff.
33	Schreiben BMF vom 19. August 2002, MAT A 12, Ref. II A 2, Ordner 3, S. 151 ff.
34	Vermerk Ref. II C 1 (BMF) nebst Anlagen vom 6. September 2002, MAT A 12, Ordner 2, S.102 ff.
35	Vorlage Ref. I A 6 (BMF) nebst Anlagen vom 12. September 2002, MAT A 14, Ordner 1, S. 1 ff.
36	Vorlage Ref. II A 2 (BMF) vom 18. September 2002, MAT A 12, Ordner 11, S. 333 ff.
37	Vorlage Abt. 4 (BK) vom 21. August 2002, MAT A 17, S. 88 ff.
38	Vorlage Ref. II C 1 (BMF) vom 11. Oktober 2002, MAT A 14, Ordner 2, S.117 ff.
39	Vorlage Ref. II A 2 (BMF) vom 15. Oktober 2002, MAT A 12, Ordner 11, S. 352 ff.
40	„Nicht Null, sondern nahe bei Null“, Der Spiegel vom 18. Februar 2002
41	Telefax (BMF) vom 13. Februar 2002, MAT A 17, S. 225 ff.
42	Telefax (BMF) vom 13. Februar 2002, MAT A 17, S. 227 ff.
43	Vorlage Ref. I A 4 (BMF) vom 25. April 2002, MAT A 14, Ordner 1, S. 170 ff.
44	Vorlage Ref. I A 4 (BMF) vom 18. April 2002, MAT A 14, Ordner 1, S. 138 ff.
45	Vorlage Ref. I A 4 (BMF) vom 16. Mai 2002, MAT A 14, Ordner 1, S. 185 f.
46	Vorlage Ref. I A 4 (BMF) vom 31. Mai 2002, MAT A 14, Ordner 1, S. 189 ff.
47	Vorlage Ref. I A 4 (BMF) vom 15. Juli 2002, MAT A 14, Ordner 1, S. 226 f.
48	Vorlagenentwurf Ref. I A 4 (BMF) vom Juli 2002, MAT A 14, Ordner 1, S. 228 f.
49	Vorlage Ref. I A 4 (BMF) vom 6. August 2002, MAT A 14, Ordner 1, S. 237 ff.
50	E-Mail vom 13. August 2002, MAT A 14, Ordner I, Ref. I A 4, S. 233
51	Vermerk Ref. I A 4 (BMF) vom 3. September 2002, MAT A 14, Ordner 1, S. 280 ff.
52	Sprechzettel für die 114. Sitzung des Haushaltsausschusses am 12. September 2002, MAT A 14, Ordner 1, Ref. I A 1, S. 172 ff.
53	„Debatte über ein Phantom“, Süddeutsche Zeitung vom 12. September 2002
54	„Metzger erwartet blauen Brief aus Brüssel“, Kieler Nachrichten vom 12. September 2002
55	Vermerk Ref. 431 (BK) vom 15. August 2002, MAT A 17, S. 289 f.
56	Vorlage Abt. 4 (BK) vom 3. September 2002, MAT A 17, S. 152 f.

Nummer	Inhalt
57	Rahmenvorgaben gem. § 84 Abs. 7 SGB V für das Jahr 2002 für die Inhalte der Arzneimittel-vereinbarungen nach § 84 Abs. 1 SGB V vom 31. Januar 2002, MAT A 26, Ordner 18, S. 42 ff.
58	Schreiben Dr. Schröder (BMG) vom 1. März 2002, MAT A 26, Ordner 18, S. 105 ff.
59	Vorlage Ref. 228 (BMG) vom 4. März 2002, MAT A 18, Ordner 2 a, S. 202 ff.- Auszug -
60	Pressemitteilung des BMG vom 7. März 2002, MAT A 18, Ordner 2 a, S. 225 ff.
61	Schreiben der AOK Sachsen vom 7. März 2002, MAT A 18, Ordner 2 a, S. 233 f.
62	dpa-Meldung vom 9. März 2002, MAT A 18, Ordner 2 a, S. 238
63	Vorlage Ref. 228 (BMG) vom 20. März 2002, MAT A 18, Ordner 2 a, S. 258 ff.
64	Vorlage Ref. 228 (BMG) vom 12. März 2002, MAT A 18, Ordner 2 a, S. 244 ff.
65	Schreiben KBV vom 18. März 2002, MAT A 26, Ordner 18, S. 140 ff.
66	Vermerk Ref. 225 (BMG) vom 9. April 2002, MAT A 26, Ordner 18, S. 148 ff.
67	Schreiben Sozialminister BW vom 15. April 2002, MAT A 18, Ordner 2 a, S. 290 ff.
68	Schreiben BM Schmidt vom 5. Mai 2002, MAT A 18, Ordner 2 a, S. 303 ff.
69	Vorlage Abt. 2 (BMG) vom 25. April 2002, MAT A 26, Ordner 18, S. 203 ff.
70	Schreiben des Vorsitzenden BKK vom 17. April 2002, MAT A 26, Ordner 18, S. 162 ff.
71	Gemeinsame Presseerklärung der Arbeitsgemeinschaft der GKV-Spitzenverbände vom 7. Mai 2002
72	Pressemitteilung der KBV vom 10. Mai 2002
73	Sitzungsvorlage Ref. 228 vom 8. Mai 2002, MAT A 18, Ordner 3 a, S. 1 ff. ohne Anlagen
74	Vorlage Ref. 225 (BMG) vom 16. Mai 2002, MAT A 26, Ordner 18, S. 237 ff.
75	Vorlage Ref. 225 (BMG) vom 5. Juni 2002, MAT A 26, Ordner 18, S. 255 ff.
76	Vorlage Ref. 225 (BMG) vom 21. Juni 2002, MAT A 26, Ordner 18, S. 266 ff.
77	Vorlage Ref. 228 (BMG) vom Juni 2002, MAT A 18, Ordner 3 a, S. 54 ff.
78	Pressemitteilung des BMG vom 5. Juni 2002, MAT A 18, Ordner 3 a, S. 139 ff.
79	Pressemitteilung der Arbeitsgemeinschaft der GKV-Spitzenverbände vom 5. Juni 2002, MAT A 26, Ordner 18, S. 265
80	Leitungsvorlage Ref. 228 (BMG) vom 7. Juni 2002, MAT A 18, Ordner 3 a, S. 170 ff.
81	Sprechzettel für BM Schmidt für die Sitzung des BT-Gesundheitsausschusses am 12. Juni 2002, MAT A 18, Ordner 3 a, S. 26 ff.
82	Leitungsvorlage Ref. 228 (BMG) vom 9. Juli 2002, MAT A 18, Ordner 3 a, S. 374 ff. ohne Anlagen
83	Leitungsvorlage Ref. 225 (BMG) vom 11. Juli 2002, MAT A 26, Ordner 18, S. 276 ff.
84	Leitungsvorlage Ref. 225 (BMG) vom 18. Juli 2002, MAT A 26, Ordner 18, S. 281 ff.
85	Leitungsvorlage Ref. 228 (BMG) vom 15. Juli 2002, MAT A 18, Ordner 3 a, S. 391 ff.
86	Schreiben BVA vom 16. August 2002, MAT A 18, Ordner 4 a, S. 79 ff.

Nummer	Inhalt
87	Entwurf einer Antwort der BReg auf die Kleine Anfrage der CDU/CSU o. D., MAT A 18, Ordner 4 a, S. 102 ff.
88	Rundschreiben der BVA vom 28. August 2002, MAT B 1
89	Schreiben der AOK Baden-Württemberg vom 5. August 2002, MAT A 18, Ordner 1, S. 84 ff.
90	Vermerk Ref. 221 (BMG) vom 28. August 2002, MAT A 18, Ordner 1, S. 93 ff.
91	Leitungsvorlage Ref. 228 (BMG) vom 12. August 2002, MAT A 18, Ordner 4 a, S. 168 ff.
92	Vermerk Ref. 228 (BMG) vom 21. August 2002, MAT A 18, Ordner 4 a, S. 194 ff.
93	Pressemitteilung des VdAK vom 22. August 2002
94	Schreiben BMG vom 27. August 2002, MAT A 26, S. 331 ff.
95	Leitungsvorlage Ref. 228 (BMG) vom 30. August 2002, MAT A 18, Ordner 4 a, S. 218 ff.
96	Schreiben Dr. Schröder (BMG) vom 30. August 2002, MAT A 26, Ordner 18, S. 420 ff., ohne Anlagen
97	Vorlage Ref. 312 (BK) vom 4. Juni 2002, MAT A 22, S. 7 f.
98	Vorlage Ref. 312 (BK) und Presseartikel vom 23. August 2002, MAT A 22. S. 9 ff.
99	Vorlage Abt. 3 (BK) vom 30. August 2002, MAT A 22, S. 16 f.
100	Pressemitteilung (BMG) vom 2. September 2002, MAT A 18, Ordner 4 a, S. 306 ff.
101	Pressemitteilung KBV vom 3. September 2002
102	Sachstandsvermerk Ref. 228 vom 5. September 2002, MAT A 18, Ordner 4 a, S. 340 ff.
103	Kurzprotokoll der Sitzung des Gesundheitsausschusses vom 12. September 2002, MAT A 18, Ordner 4 a, S. 361 ff.
104	Pressemitteilung vom 13. September 2002, MAT A 18, Ordner 1, S. 424
105	Frankfurter Rundschau vom 1. Oktober 2002
106	Schreiben Ref. 221 nebst Anlagen vom 25. September 2002, MAT A 26, Ordner 18, S. 430 ff.
107	Schreiben AOK Bundesverband vom 25. September 2002, MAT B 2 Anlage 3 – ohne Anlagen –
108	Schreiben Vors. BKK Bundesverband vom 27. September 2002, MAT B 2, Anlage 3
109	Vermerk BMA (alt), Referat I b 1, vom 15. Februar 2002, MAT A 23, Ordner 13, S. 1 f.
110	Schreiben BMA (alt), Referat I b 1, vom 12. März 2002, MAT A 23, Ordner 13, S. 69 f.
111	Vorentwurf einer Vorlage der Abt. I, BMA (alt), vom 22. April 2002, MAT A 23, Ordner 12, S. 9 ff.
112	Entwurf einer Vorlage der Abt. I, BMA (alt), vom 22. April 2002, MAT A 23, Ordner 13, S. 71 ff.
113	Vermerk Referat I b 1, BMA (alt), vom 6. Mai 2002, MAT A 23, Ordner 13, S. 75 f.
114	Entwurf einer Leitungsvorlage des Referats I b 1, BMA (alt), vom 11. Juni 2002, MAT A 23, Ordner 13, S. 146 f.

Nummer	Inhalt
115	Vermerk Abt. I, BMA (alt), vom 19. Juni 2002, MAT A 23, Ordner 13, S. 149 ff.
116	Vermerk UAbt. I a, BMA (alt), vom 18. Juni 2002, MAT A 28, Ordner 19, S. 343 ff.
117	Vermerk Abt. III, BMA, vom 21. Juni 2002, MAT A 28, Ordner 19, S. 357 ff.
118	Leitungsvorlage, BMA, Abt. I, vom 27. Juni 2002, MAT A 23, Ordner 13, S. 167
119	Vorlageentwurf, BMA, Referat I b 1, vom 27. Juni 2002, MAT A 23, Ordner 13, S. 158 ff.
120	Vorlageentwurf, BMA, Referat I b 1, vom 27. Juni 2002, MAT A 23, Ordner 13, S. 161 ff.
121	E-Mail BMA Wittrock-Abt. I, vom 28. Juni 2002, MAT A 23, Ordner 13, S. 164
122	DIE WELT vom 21. Juni 2002
123	Entwurf eines Schreibens von Dr. Achenbach vom 2. Juli 2002, MAT A 21, Anlage 01, S. 3 ff.
124	Schreiben BMA, StS Dr. Klaus Achenbach, vom 2. Juli 2002, MAT A 23, Ordner 13, S. 235
125	Schreiben BMA Minister, Referat I a 3, vom Juli 2002, MAT A 23, Ordner 13, S. 242
126	Schreiben – Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – Der Vors. –, vom 10. Juli 2002, MAT A 23, Ordner 13, S. 246
127	Schreiben DIW Berlin, vom 12. Juli 2002, MAT A 23, Ordner 13, S. 247
128	Vorbemerkung BMA (alt), Referat I b 1, vom 11. Juli 2002, MAT A 23, Ordner 13, S. 249
129	Rundschreiben des VDR vom 19. Juli 2002, MAT A 23, Ordner 13, S. 258 f. – Auszug –
130	Neue Osnabrücker Zeitung vom 24. August 2002
131	Frankfurter Rundschau/Süddeutsche Zeitung vom 26. August 2002
132	DIE WELT vom 27. August 2002
133	Schreiben CSU-Landesgruppe der CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages vom 30. August 2002, MAT A 23, Ordner 13, S. 332
134	Schreiben BMA (alt), Bundesminister Walter Riester vom 4. September 2002, MAT A 23, Ordner 13, S. 344 ff.
135	Schreiben Ref. I A 4 BMF vom 5. Februar 2002, MAT A 14, Ordner 1, S. 71 f.
136	Schreiben Ref. I A 4 BMF vom 3. September 2002, MAT A 14, Ordner 1, S. 277 f.
137	Plenarprotokoll 14/252 des Deutschen Bundestages vom 12. September 2002, Auszug aus Rede BM Hans Eichel
138	Schreiben des Wahlprüfungsausschusses des Deutschen Bundestages an den 1. UA vom 11. Juni 2003 nebst drei Wahleinsprüchen als Anlagen
139	Schreiben der Justizsenatorin von Berlin, Karin Schubert, an den 1. UA vom 16. Juni 2003 nebst Anlagen
140	Projektion des Referates II A 1 im BMF betreffend Entwicklung des Bundeshaushalts 2002 vom 31. Mai 2002

Nummer	Inhalt
141	Projektion des Referates II A 1 im BMF betreffend Entwicklung des Bundeshaushalts 2002 vom 26. Juli 2002
142	Projektion des Referates II A 1 im BMF betreffend Entwicklung des Bundeshaushalts 2002 vom 23. August 2002
143	Projektion des Referates II A 1 im BMF betreffend Entwicklung des Bundeshaushalts 2002 vom 14. Oktober 2002
144	Pressemitteilung des BMF vom 29. August 2003
145	Schriftwechsel zwischen Dr. Achenbach, BMA (alt), Dr. Rische und Prof. Dr. Ruland vom 3. Juli 2002
146	Schreiben des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger an die Verbandsmitglieder vom 19. Juli 2002 nebst Anlagen
147	Vermerk des Referates I a 3, BMA (alt) vom 9. Juli 2002
148	Vermerk des Referates I a 3, BMA (alt) vom 12. August 2002
149	Vermerk des Referates I a 3, BMA (alt) vom 5. September 2002
150	Ministervorlage des Referates I a 3, BMA (alt) vom 22. August 2002
151	Schreiben BMA (alt), BM Walter Riester, vom 4. September 2002, Kopie an das Bundeskanzleramt; Argumentationsbeitrag des BMA zum Thema Rentenversicherung
152	BT-Drs. 14/9945
153	Plenarprotokoll 14/252 des Deutschen Bundestages vom 12. September 2002, Auszug aus Rede BM Ulla Schmidt
154	Schreiben des Deutschen Apothekerverbandes e. V. vom 28. Mai 2002 nebst Anlage
155	Ministervorlage des Referates 228 im BMG vom 20. Juni 2002
156	Ergebnisse der Beratungen des GKV-Schätzerkreises zur GKV-Finanzentwicklung vom 4. und 5. September 2002
157	Schreiben der Prüfgruppe RD Dortans im BMG an den Unterabteilungsleiter 22 im BMG vom 18. September 2002
158	Pressebericht „kzvb-express“ 8/2003
159	Vorlage des Referates 413 im Bundeskanzleramt an Staatssekretär Dr. Steinmeier vom 22. August 2002
160	SPD-Wahlkampfplakat vom Juni 2002 (FR vom 18. Juni 2002)
161	Auszüge aus dem Protokoll der öffentl. Sitzung des 1. UA vom 17. Juni 2003
162	Auszüge aus dem Protokoll der öffentl. Sitzung des 1. UA vom 26. Juni 2003
163	Schreiben des Bundeskanzleramtes, Staatssekretär Dr. Steinmeier, an den 1. UA vom 10. Februar 2003

Nummer	**Inhalt**
164	Schreiben des Bundeskanzleramtes, Staatssekretär Dr. Steinmeier, an den 1. UA vom 28. Februar 2003
165	Schreiben des Bundeskanzleramtes, Staatssekretär Dr. Steinmeier, an den 1. UA vom 22. Mai 2003
166	Auszüge aus dem Protokoll der öffentl. Sitzung des 1. UA vom 23. Juni 2003
167	Schreiben der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag an den 1. UA vom 6. Februar 2003
168	Beweisbeschluss 15-1 (neu) vom 16. Januar 2003 in der Ausfertigung vom 5. Februar 2003
169	Auszüge aus dem Protokoll der öffentl. Sitzung des 1. UA vom 3. Juli 2003
170	Schreiben des BMF (Vollständigkeitserklärung) an den 1. UA vom 26. Juni 2003
171	Schriftwechsel zwischen dem Vorsitzenden und dem Berichterstatter der CDU/CSU-Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 340, Telefax (02 21) 97 66 344
ISSN 0722-8333